Implementation des EPLR Hessen 2014 bis 2020 (verlängert bis 2022)

Aufwand, Kosten und Bestimmungsfaktoren

Regina Grajewski und Stefan Becker

5-Länder-Evaluation 14/2026

Finanziell unterstützt durch:

Hessisches Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, Weinbau, Forsten, Jagd und Heimat

Europäischer Landwirtschaftsfonds für Entwicklung des ländlichen Raumes: Hier investiert Europa in die ländlichen Gebiete.

Publiziert:

DOI-Nr.: 10.3220/253-2026-124
www.eler-evaluierung.de

Der nachfolgende Text wurde in geschlechtergerechter Sprache erstellt. Soweit geschlechtsneutrale Formulierungen nicht möglich sind, wird mit dem Doppelpunkt im Wort markiert, dass Frauen, Männer und weitere Geschlechtsidentitäten angesprochen sind. Feststehende Begriffe aus Richtlinien und anderen Rechtstexten bleiben unverändert.

Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski

Bundesallee 64, 38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596 5519
E-Mail: regina.grajewski@thuenen.de

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Braunschweig, Mai 2026

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **V**

Anhangsverzeichnis **VI**

Abkürzungsverzeichnis **VII**

0 Zusammenfassung und Summary **1**

Zusammenfassung 1

Summary 2

1 Einleitung **3**

1.1 Anlass und Ziele der Untersuchung 3

1.2 Aufbau des Berichts 3

2 Kontext: Vereinfachung von Förderpolitiken **4**

3 Untersuchungsdesign **5**

3.1 Fragestellungen 5

3.2 Untersuchungsgegenstand 6

3.3 Datenerfassung und -analyse 9

3.3.1 Erhebung des Umsetzungsaufwandes 9

3.3.2 Validierung der Ergebnisse 10

3.3.3 Ermittlung der absoluten Implementationskosten 11

3.3.4 Berechnung der relativen Implementationskosten 16

3.3.5 Vergleiche zwischen Förderperioden und Bundesländern 17

3.3.6 Identifizierung von Bestimmungsfaktoren 17

4 Aufwand und Kosten auf Ebene des Gesamtprogramms **18**

4.1 Aufwands- und Kostendarstellung 18

4.2 Vergleich mit den anderen ELER-Programmen der 5-Länder-Evaluation 19

4.3 Vergleich mit anderen Förderprogrammen 21

4.4 Aufwands- und Kostenentwicklung 22

4.5 Bestimmungsfaktoren 26

4.5.1 Programmvolumen 26

4.5.2 Programmportfolio 27

4.5.3 Regelungsrahmen 29

4.5.4 Organisation 32

4.6 Diskussion 34

5 Aufwand und Kosten auf Ebene des Programmoverheads **35**

5.1 Aufwands- und Kostendarstellung 35

5.2 Aufwands- und Kostenentwicklung 36

5.3 Bestimmungsfaktoren 37

5.4 Diskussion 42

6 Aufwand und Kosten auf der Umsetzungsebene 42
6.1 Aufteilung auf Organisationseinheiten 43
6.2 Aufteilung auf Aufgabenbereiche 44
6.3 Aufteilung auf Maßnahmenbereiche 46
6.4 ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen 48
6.4.1 Aufwands- und Kostendarstellung 49
6.4.2 Aufwands- und Kostenentwicklung 51
6.4.3 Bestimmungsfaktoren 52
6.4.4 Diskussion 72
6.5 ELER-InVeKoS-Maßnahmen 74
6.5.1 Aufwands- und Kostendarstellung 75
6.5.2 Aufwands- und Kostenentwicklung 77
6.5.3 Bestimmungsfaktoren 78
6.5.4 Diskussion 98
7 Exkurs: Implementation während der Covid-19-Pandemie 99
8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 103
8.1 Programm- und Maßnahmenportfolio 103
8.2 Regelungsrahmen 106
8.3 Organisation 108
8.4 Personal 109
8.5 IT 110
Literaturverzeichnis 113
Anhang 125
Anhang-Tabellen und Abbildungen 126

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zuordnung des Aufwandes der WIBank auf Programmoverhead und Maßnahmen	8
Abbildung 2:	Prozentualer Anteil an dem Gesamtaufwand (AK) für die Bearbeitung des Gemeinsamen Antrags, der auf die EPLR-Fördermaßnahmen anzurechnen ist	14
Abbildung 3:	Verteilung der AK auf Organisationseinheiten im Jahr 2017	18
Abbildung 4:	Öffentliche Ausgaben, absolute und relative Implementationskosten im Programmvergleich	20
Abbildung 5:	Entwicklung der absoluten und relativen IK zwischen drei Erhebungszeitpunkten	23
Abbildung 6:	Indikative Mittel der Fördermaßnahmen im Jahresdurchschnitt in den vier EPLR	28
Abbildung 7:	Geplante öffentliche Mittel nach Bewilligungsvarianten im Ländervergleich	33
Abbildung 8:	Prozentuale Zusammensetzung der auf den Programmoverhead entfallenden IK	35
Abbildung 9:	AK im Jahr 2017 zur Umsetzung von Maßnahmen nach Organisationseinheiten	43
Abbildung 10:	Verteilung der Implementationskosten auf Umsetzungsebene nach Verwaltungseinheiten und Kostenträgern	44
Abbildung 11:	Anteil der VOK/Ex-post-Kontrollen an den eingesetzten AK (*) im Erfassungsjahr 2017	45
Abbildung 12:	Kosten für die Durchführung von VOK je Fall 2017 beim Prüfdienst der WIBank	46
Abbildung 13:	Veränderung der absoluten und relativen IK nach Maßnahmenbereichen	48
Abbildung 14:	Höhe der indikativen Fördermittel und relative IK der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen	54
Abbildung 15:	Verteilung des AK-Aufwandes für die Förderabwicklung auf fördergestaltende und fördertechnische Aktivitäten	56
Abbildung 16:	Arbeitsaufwand der LEADER-Maßnahmenbereiche unter 19.2	57
Abbildung 17:	Bedeutung von Finanzkorrekturen nach Nicht-InVeKoS-Maßnahmen	65
Abbildung 18:	Durchschnittliche Förderfläche je Antrag	80
Abbildung 19:	Anzahl und Höhe der Finanzkorrekturen 2016 bis 2020 nach InVeKoS-Maßnahmen	86
Abbildung 20:	Bedeutung der Finanzkorrekturen in Relation zum Auszahlungsvolumen (ohne Top-ups)	86
Abbildung 21:	Anteil der Finanzkorrekturen 2016 bis 2020 nach Art der Kontrolle bei den InVeKoS-Maßnahmen	87
Abbildung 22:	Umsetzungsaufwand 2017 je Antrag	90
Abbildung 23:	Verteilung der Anträge bei Flächenmaßnahmen im Durchschnitt der Jahre 2017/2018 in den Landratsämtern	91

Abbildung 24: AK in den landrätlichen Verwaltungen 2017 zur Umsetzung der InVeKoS-Maßnahmen 93

Abbildung 25: Zusammenhang zwischen dem Personalaufwand und den Antragszahlen für InVeKoS-Maßnahmen in den landrätlichen Verwaltungen 94

Abbildung 26: Verlauf der Bewilligungen und Auszahlungen bei Nicht-InVeKoS-Maßnahmen 102

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Berücksichtigte Aufgaben-/Tätigkeitsfelder in der IK-Analyse 6

Tabelle 2: Berücksichtigte Organisationseinheiten und Kostenträger zur Ermittlung der IK auf Maßnahmenebene (Stand 2018) 8

Tabelle 3: Berechnete Pauschalen in Euro zur Ermittlung der Personalkosten im Jahr 2017 12

Tabelle 4: ELER-spezifische IT-Kosten 16

Tabelle 5: Relative IK nach unterschiedlichen Bezugsgrößen 19

Tabelle 6: Relative Implementationskosten 2017 im Programmvergleich 20

Tabelle 7: Eingesetzte AK je Mio. Euro geplante öffentliche Mittel bzw. ausgezahlte öffentliche Mittel 2016 bis 2018 (Durchschnitt) 21

Tabelle 8: Veränderung der AK-Anzahl nach Verwaltungseinheit für die Umsetzung der EPLR 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020 25

Tabelle 9: AK-Ausstattung der Einrichtungen des Programmoverheads im Vergleich der ELER-Programme 36

Tabelle 10: Entwicklung der AK auf Ebene des Programmoverheads zwischen den Erhebungsjahren 2011 und 2017 37

Tabelle 11: Absolute und relative Implementationskosten nach Maßnahmenbereichen und Bezugsgrößen 47

Tabelle 12: Geplante öffentliche Mittel 2014 bis 2020 für Nicht-InVeKoS-Maßnahmen 49

Tabelle 13: AK-Aufwand und absolute Implementationskosten der ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen im Jahr 2017 50

Tabelle 14: Relative Implementationskosten der ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen 51

Tabelle 15: Veränderung der AK und IK der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen zwischen 2011 und 2017 52

Tabelle 16: Finanzkorrekturen bei Nicht-InVeKoS-Maßnahmen aufgrund von Verwaltungskontrollen 66

Tabelle 17: Geplante öffentliche Mittel und Förderumfänge für InVeKoS-Maßnahmen (Stand 1. Änderungsantrag) 75

Tabelle 18: AK-Aufwand und absolute Implementationskosten der ELER-InVeKoS-Maßnahmen im Jahr 2017 76

Tabelle 19: Relative Implementationskosten der ELER-InVeKoS-Maßnahmen 77

Tabelle 20: AK und relativer Aufwand im Vergleich der Förderperiode 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020 78

Tabelle 21: Finanzkorrekturen basierend auf VWK bei InVeKoS-Maßnahmen 88

Tabelle 22: Finanzkorrekturen basierend auf VOK bei InVeKoS-Maßnahmen 88

Tabelle 23: Vergleich des Umsetzungsaufwandes in AK ausgewählter InVeKoS-Maßnahmen (bezogen auf die verausgabten Mittel, die Förderflächen und Anträge) 89

Anhangsverzeichnis

Anhang 1	Finanzielle Bedeutung der Top-up-Förderung nach Maßnahmen (indikative Planung gemäß der 1. Programmänderung)	126
Anhang 2	Maßnahmenbezogene Besonderheiten und Veränderungen in 2017 aus Sicht der Bewilligungsstellen	127
Anhang 3	Einschätzung der Bewilligungsstellen, ob bezogen auf den durchschnittlichen Aufwand der Jahre 2014 bis 2017 der Aufwand im Jahr 2017 deutlich geringer bis deutlich höher war (bezogen auf die maßnahmenbezogenen Nennungen)	128
Anhang 4	Strukturlandkarte der in die IKA einbezogenen Verwaltungseinheiten und Institutionen (Stand 9/2018)	129
Anhang 5	Differenzierungsanforderungen und -möglichkeiten der IK-Erfassung	130
Anhang 6	Fragebogen für DE/RE bei einer landrätlichen Verwaltung	131
Anhang 7	Fragebogen Fachreferat	136
Anhang 8	AK und Implementationskosten 2017 (Maßnahmen und Programmoverhead	139
Anhang 9	Zusammenhang zwischen dem Personalaufwand und den Antragszahlen für InVeKoS-Maßnahmen (Ausgleichszulage, Vielfältige Kulturen und Ökologischer Landbau) in den landrätlichen Verwaltungen	140
Anhang 10	AK-Struktur in der WIBank und Aufteilung auf Programmoverhead und Maßnahmen	141
Anhang 11	Umsetzungsaufwand der LEADER-Maßnahmenbereiche unter 19.2	141

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Auflösung
AAR	Annual Activity Report(s)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AG	Arbeitsgruppe
AGZ	Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete
AK	Arbeitskraft/Arbeitskräfte
AMK	Agrarministerkonferenz
AUKM	Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BRH	Bundesrechnungshof
BS	Bescheinigende Stelle(n)
BW	Baden-Württemberg
CC	Cross Compliance
DE-RE	Dorf- und Regionalentwicklung/LEADER
DG Agri	Directorate-General for Agriculture and Rural Development
DVO	Durchführungsverordnung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
EIP-Agri	Europäischen Innovationspartnerschaft "Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit"
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EP	Europäisches Parlament
EPLR	Entwicklungsprogramm/-plan Ländlicher Raum
ERH	Europäischer Rechnungshof
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-KOM (EU-COM)	EU-Kommission (European Commission)
EuRH	Europäischer Rechnungshof
FAQ	Frequently Asked Questions
FiD	Förderung von Investitionen zur Diversifizierung
FNO	Flurneuordnung
GAK	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GIS	Geografisches Informationssystem
GV	Großvieheinheiten
HALM	Hessische Agrarumwelt- und Landschaftspflege-Maßnahmen
HB	Hansestadt Bremen
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
HEKUL	Hessisches Kulturlandschaftsprogramm
HELP	Hessisches Landschaftspflegeprogramm
HLBG	Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation

Abkürzung	Auflösung
HMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
HMULV	Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
HMUKLV	Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
HMWEVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung
IDL	Innovationsdienstleister
IfIS	Institut für Ländliche Strukturforschung
IK	Implementationskosten
IKEK	Integriertes Kommunales Entwicklungskonzept
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IRD	Interner Revisionsdienst
IT	Informationstechnologie
IuZ	Innovation und Zusammenarbeit
KLR	Kosten-Leistungsrechnung
LaFIS	Landwirtschaftliches Flächenidentifikationssystem
LAG	Lokale Aktionsgruppe(n)
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW
LEADER	englischsprachiges Akronym von französisch *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*, „Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“
LHO	Landeshaushaltsordnung
LLH	Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen
LPLR	Landesprogramm ländlicher Raum 2014 bis 2022 (in Schleswig-Holstein)
LRH	Landesrechnungshof
MAK	Mitarbeiterkapazität
NI	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OG	Operationelle Gruppe(n)
ÖVF	Ökologische Vorrangfläche(n)
RGV	Raufutter fressende Großvieheinheit
RL	Richtlinie(n)
RP	Regierungspräsidium/Regierungspräsidien
SH	Schleswig-Holstein
TPD	Technischer Prüfdienst
TH	Technische Hilfe
VuV	Verarbeitung und Vermarktung
VB	Verwaltungsbehörde(n)
VK	Vielfältige Kulturen im Ackerbau
VKO	Vereinfachte Kostenoption(en)
VO	Verordnung(en)
VOK	Vor-Ort-Kontrolle(n)
VWK	Verwaltungskontrolle(n)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)

Abkürzung	Auflösung
WBAE	Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz
WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
ZB	Zuständige Behörde
ZIM	Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand
ZS	Zahlstelle(n)
ZWE	Zuwendungsempfänger:in(nen)

0 Zusammenfassung und Summary

Zusammenfassung

Der Bericht präsentiert und diskutiert den Aufwand und die Kosten für die Implementation des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum (EPLR) Hessen 2014 bis 2020 (verlängert bis 2022). Implementation meint alle Tätigkeiten der Verwaltung oder Dritter mit dem Ziel, das Programm rechtskonform umzusetzen und dem Förderzweck entsprechende Maßnahmen und Projekte zu realisieren. Die Datenbasis bilden eine schriftliche Befragung der umsetzenden Stellen und vertiefende Interviews zur Validierung und Reflexion der Befragungsergebnisse.

Relativ zu den verausgabten öffentlichen Mitteln im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018 belaufen sich die Implementationskosten des EPLR auf 32,5 %. Es werden also verwaltungsseitig 32,5 Cent aufgewandt, um einen Euro an Fördermitteln auszuzahlen. Das ist ein leichter Anstieg im Vergleich zur vorherigen Förderperiode. Rund 14 % der absoluten Implementationskosten entfallen auf den Programmoverhead, 86 % auf die Umsetzungsebene. Investive Fördermaßnahmen verursachen dabei im Durchschnitt wesentlich höhere Implementationskosten als die Flächenmaßnahmen im Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem. Es zeigt sich aber eine erhebliche Varianz innerhalb der Maßnahmengruppen.

Bestimmungsfaktoren sind in dem Programmportfolio, dem Regelungsrahmen, den Organisationsstrukturen, dem Personalwesen und der eingesetzten IT zu finden. Maßnahmen mit geringem Finanzvolumen verursachen, insbesondere in der EU-Förderung, relativ hohe Implementationskosten, ebenso thematisch breite oder partizipativ angelegte Maßnahmen. Im Regelungsrahmen des Shared-Management-Systems, in dem die EU die ordnungsgemäße Mittelverwendung in den Mitgliedstaaten über detaillierte Umsetzungsregeln sicherzustellen versucht, haben die Anzahl und Intensität von Kontrollen stetig zugenommen, und mit ihnen die Implementationskosten. Gerade bei investiven Maßnahmen induziert der EU-Rahmen beträchtliche Aufwände. In den Organisationsstrukturen des hessischen EPLR führt ein verbessertes Schnittstellenmanagement zu weniger Reibungen im Vergleich zur vorherigen Förderperiode, gleichwohl hält insbesondere die Kommunalisierung der Bewilligungsfunktion den Umsetzungsaufwand hoch. Während die Personalausstattung grundsätzlich auskömmlich ist, sorgen temporäre Engpässe, Fluktuationen und Rekrutierungsprobleme teilweise für einen erhöhten Umsetzungsaufwand. Im Bereich der IT zeigen sich gleichermaßen aufwandserhöhende und -senkende Entwicklungen.

In der Förderperiode 2023 bis 2027 ergeben sich im Rahmen des nationalen GAP-Strategieplans und des *New Delivery Model* weitere Anforderungen an die Programmsteuerung, insbesondere im verstärkten Zusammenspiel von 1. und 2. Säule in der Grünen Architektur. Eine Entlastung der Verwaltung wird sich primär von der Fernerkundung und weiteren Digitalisierungsschritten erhofft. Eine Reduzierung der Implementationskosten ist insgesamt allerdings kaum zu erwarten.

Summary

The report presents and discusses the resources and costs involved in implementing the Rural Development Plan (RDP) of Hesse for the funding period 2014 to 2020 (extended to 2022). Implementation refers to all activities carried out by the state administration or third parties to administer the programme in compliance with EU and national law and to achieve the funding objectives through promoting relevant measures and projects. The report is based on a comprehensive written survey of implementing bodies and supplementary qualitative interviews to validate and interpret the survey findings.

Relative to the average public expenditure between 2016 and 2018, the implementation costs for the RDP in 2017 amount to 32.5%. This means that 32.5 cents in administrative effort were required to disburse one euro in funding. This represents a slight increase compared to the previous funding period. Around 14% of the absolute implementation costs can be attributed to programme overhead, 86% to the operational level. Investment support measures cause significantly higher implementation costs on average than area-based measures in the Integrated Administration and Control System. However, there is considerable variation in both measure groups.

Key cost determinants include the programme portfolio, the regulatory framework, the organisational structures, human resources and the IT used. Measures with small financial volumes tend to generate relatively high implementation costs, as do thematically broad or participatory measures. Within the shared management system, where the EU seeks to ensure the proper use of funds in Member States through detailed rules, both the number and intensity of controls have steadily increased. The EU framework induces considerable expenditure, particularly in the case of investment measures. Improved interface management in the organisation of RDP implementation has led to less friction compared to the previous funding period, but the decentralisation of the approval function to municipalities keeps implementation costs high. While staffing levels are generally adequate, temporary bottlenecks, fluctuations and recruitment problems sometimes lead to increased implementation costs. In the area of IT, there are developments that both increase and reduce costs.

In the 2023 to 2027 funding period, the national CAP Strategic Plan and the New Delivery Model introduce further demands on programme steering and management, particularly through the stronger integration of Pillar I and II under the Green Architecture. Administrative simplification is expected primarily from remote sensing and further digitalisation efforts. Nonetheless, a general reduction in implementation costs is rather unlikely.

1 Einleitung

1.1 Anlass und Ziele der Untersuchung

Im Rahmen der laufenden Begleitung und Bewertung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum (EPLR) Hessen 2014 bis 2020[1] wurde – ebenso wie für die weiteren drei Programme der 5-Länder-Evaluation[2] – die erneute Durchführung einer Implementationskostenanalyse (IK-Analyse) vereinbart.[3] In der IK-Analyse werden der Aufwand der umsetzenden Verwaltungen ermittelt, die damit verbundenen Kosten berechnet und die wesentlichen Bestimmungsfaktoren der Aufwands- und Kostenhöhe identifiziert.

Die Ergebnisse erlauben Aussagen zur Umsetzungseffizienz, d. h. zum Verhältnis von administrativen Kosten und verausgabten öffentlichen Mitteln, die im Lichte der Ziele und Wirkungen des Programms und seiner Maßnahmen weiter zu diskutieren sind. Die IK-Analyse soll zum einen Bereiche identifizieren, in denen Verwaltungsaufwand betrieben wird, der sich weder in höheren Förderwirkungen noch in einem höheren Schutz der finanziellen Interessen der EU niederschlägt. Zum anderen sollen Vorschläge entwickelt werden, die zu einer effizienteren Umsetzung beitragen, ohne die mit der Förderung beabsichtigten Ziele negativ zu beeinträchtigen.

Die Ergebnisse der IK-Analyse fließen außerdem in die Betrachtungen der Fördereffizienz im Rahmen der Ex-post-Bewertung des EPLR Hessen ein. Zu dem Zeitpunkt (2026) liegt eine umfassende Wirkungseinschätzung vor, sodass die Gesamtkosten, die sich aus Fördermitteln und IK zusammensetzen, den Wirkungen gegenübergestellt werden können (zur Methode siehe Fährmann und Grajewski, 2013).

1.2 Aufbau des Berichts

Zunächst führt der Bericht in die generelle Diskussion über die Vereinfachung von Förderpolitiken als erweiterten Kontext der IK-Analyse ein (Kapitel 2). Die anschließende Darstellung des Untersuchungsdesigns erörtert die erkenntnisleitenden Fragestellungen, die verwendeten Methoden und die erhobenen Daten (Kapitel 3). Im empirischen Berichtsteil werden die Ergebnisse auf drei Ebenen dargestellt und diskutiert: Gesamtprogramm (Kapitel 4), Programmoverhead (Kapitel 5) und Maßnahmenumsetzung, getrennt nach ELER-Nicht-InVeKoS[4] und ELER-InVeKoS (Kapitel 6). Ein Exkurs wirft alsdann ein Schlaglicht auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Umsetzung des EPLR-Hessen (Kapitel 7). Die Analyse mündet in zusammenfassenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Förderung aus Perspektive des Verwaltungsaufwands (Kapitel 8).

Die Darstellung des Aufwands und der Kosten erstreckt sich auf die Gesamtheit der Maßnahmen des EPLR-Hessen und alle beteiligten Verwaltungsstellen. Die anschließende Analyse erfolgt stärker problem- und lösungsorientiert, fokussiert also primär auf jene Befunde, die sich aus den empirischen Erhebungen als auffällig und relevant ergeben.

---

[1] verlängert bis 2022.

[2] NRW-Programm Ländlicher Raum, LPLR Schleswig-Holstein und PFEIL Niedersachsen/Bremen.

[3] Entsprechende Analysen wurden bereits für die beiden vorausgegangenen Förderperioden durchgeführt (Fährmann et al. (2014) und Fährmann und Grajewski (2008).

[4] Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem. Dieses gilt für alle landwirtschaftlichen und tierbezogenen Interventionen der GAP, nicht aber für die investiven Maßnahmen. Verwaltung, Kontrolle und Überwachung folgen EU-weit einheitlichen Regelungen.

2 Kontext: Vereinfachung von Förderpolitiken

In Praxis und Wissenschaft wird häufig konstatiert, dass der Aufwand für die Umsetzung von Förderpolitiken – nicht nur EU-finanzierten, sondern auch nationalen – zu hoch sei. Übermäßiger Aufwand entsteht demnach sowohl bei der Verwaltung als auch bei den Zuwendungsempfänger:innen (ZWE). Administrative Vereinfachung ist daher ein zentrales Thema der Diskussion um Förderpolitiken geworden (siehe unlängst etwa NKR BW, 2022).

Mit Blick auf die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und insbesondere die Zweite Säule im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) existieren gleich mehrere Handlungs- und Diskussionsebenen. Wesentlich sind die EU, die durch ihre Gesetzgebungsakte, Durchführungsverordnungen, Leitlinien und Prüffeststellungen den Rahmen setzt, und die Bundesländer, die im föderalen System Deutschlands für die Zweite Säule zuständig sind. Förderzweck und Umsetzungsrahmen werden von ihnen in Richtlinien und Erlassen festgelegt. Dem Bund kommt im Kontext der Zweiten Säule vor allem eine koordinierende Funktion zu. Zudem setzt er über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) als wichtigem Ko-Finanzierungsinstrument einen förderrechtlichen Rahmen, etwa für Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE), für die Agrarinvestitionsförderung (AFP) oder für den Ökologischen Landbau. Für die InVeKoS-Maßnahmen in den EPLR sind zudem die Festlegungen in der 1. Säule relevant, für die der Bund die rechtliche Grundlage schafft, da diese die Baseline definieren, auf der dann freiwillige Maßnahmen aus der 2. Säule aufsatteln. Vor diesem Hintergrund sind auch die Vereinfachungsbestrebungen von Bund und Ländern zu würdigen, die im Zuge der Proteste von Landwirt:innen in den Wintermonaten 2023/2024 entstanden sind und, einen starken Fokus auf Fachrecht und Konditionalitäten legen (AMK, 2024).

Auf EU-Ebene gibt es seit vielen Jahren Diskussionen über administrative Vereinfachung. Schon auf der zweiten Europäischen Konferenz über die Entwicklung des ländlichen Raums im Jahr 2003 wurde postuliert, dass die EU-Förderpolitik deutlich vereinfacht werden müsste.[5] Diskussionen wurden auch für die Erste Säule geführt. Einen Überblick über die verschiedenen Reformansätze geben Roza und Selnes (2012), EP (2016) und EU-COM (2019). An die EU-Ebene richtete sich auch das sächsische ELER-Reset-Papier (SMUL, 2016), das einen grundlegenden Neuanfang für den Umsetzungsrahmen der Zweiten Säule forderte. Auf Ebene der Länder ist die administrative Vereinfachung ohnehin steter Gegenstand von Überlegungen und Bestrebungen, die beispielsweise in den früheren IK-Analysen (Fährmann und Grajewski, 2008; Fährmann et al., 2014) aufgeführt sind. Aufgrund der Zuständigkeit der Länder für die Umsetzung der Zweiten Säule ist der Bund für Vereinfachungsfragen weniger sensibilisiert – weil ihn die meisten Folgen nicht unmittelbar betreffen – und weniger intensiv eingebunden.

Neben den unmittelbar betroffenen Akteuren sind auch externe Kontrollinstanzen wie Rechnungshöfe (LRH BW, 2015; EuRH, 2018, 2015, 2017) und Vertreter:innen aus Wissenschaft und Beratung (WBAE, 2019; Spatial Foresight und t33, 2018) an der Vereinfachungsdebatte beteiligt. Dem nationalen Haushalts- und Zuwendungsrecht kommt im Shared-Management-System[6] in der GAP insofern ebenfalls eine wesentliche Bedeutung zu, als bei der Umsetzung der EU-Förderpolitik die EU-Regelungen und die nationalen Regelungen zu beachten sind. Die nationalen Regelungen sind z. T. nicht mit den europäischen Regelungen harmonisiert (WBAE, 2019, S. 14f.) und weisen eine hohe Komplexität auf, mithin sind die diesbezüglichen Vereinfachungsdebatten ebenfalls relevant (Junkernheinrich et al., 2022; AWV, 2018; Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren, 2019; Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie, 2022). In Hessen hat sich die AG Finanzcontrolling mit der Vereinheitlichung abweichender Regelungen im nationalen Recht im Vergleich zum EU-Recht bei der Umsetzung der drei ESI-Fonds beschäftigt und verschiedene Ansatzpunkte für Vereinfachungen identifiziert (ELER-VB Hessen, 2022): u. a. Antragsverfahren, vergaberechtliche Vorschriften und Sanktionen sowie der vorzeitige Maßnahmenbeginn. Ziel

[5] Podium 5 auf dieser Konferenz beschäftigte sich intensiv mit der Frage, wie die Verordnung 1257/99 in den Aspekten Programmierung, Finanzmanagement und Kontrollsysteme vereinfacht werden kann.

[6] Die EU kennt drei Arten der Mittelverwaltung: direkt, indirekt und geteilt (shared management). Alle großen EU-Fonds unterliegen der geteilten Mittelverwaltung und werden gemeinsam von EU und den Mitgliedstaaten umgesetzt.

ist, Regeln zu vereinheitlichen und dabei die jeweils günstigste Regelung zu verankern, z. B. in den Förderrichtlinien. Im jüngsten Koalitionsvertrag von CDU und SPD ist unter dem Stichwort „Fördermittelverfahren neu gedacht“ festgelegt, alle Fördermittel des Landes einer Evaluierung durch eine Kommission unter Führung des hessischen Finanzministeriums in Zusammenarbeit mit den handelnden Akteurinnen bzw. Akteuren im Hinblick auf Vereinfachungsmöglichkeiten und ihre Wirksamkeit sowie ihre Notwendigkeit zu unterziehen. „Programme, die mit übermäßig viel Bürokratie und Aufwand verbunden oder von geringem Nutzen sind, werden beendet“ (CDU Hessen und SPD Hessen, 2023). Schließlich bringen sich auch die (potenziellen) ZWE von Fördermaßnahmen in die Debatte ein (siehe beispielsweise Gürtler, 2013; KGSt, 2023; HIHK, 2023).

Die Vereinfachungsdebatte hat viele Ergebnisse und Vorschläge hervorgebracht, die auch im Rahmen der vorliegenden Analyse aufgegriffen werden. Gleichwohl ist der Fokus vieler Beiträge eingeschränkt. Es wird häufig allein auf die Belastung von ZWE abgestellt. Die Perspektive der Verwaltungen wird entweder komplett außer Acht gelassen oder nur rudimentär berücksichtigt. Außerdem fokussieren viele Studien auf Vereinfachung an sich und reflektieren die Ergebnisse nicht im Lichte der angestrebten Ziele und Förderzwecke. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass es sich zumeist um thematische Studien handelt, die getrennt von Maßnahmen- oder Wirkungsevaluierungen vergeben wurden. Erst in jüngster Zeit wird Effizienz, und darunter fasst die EU auch die Umsetzungseffizienz, als Untersuchungsaspekt in die Maßnahmen- und Wirkungsevaluierungen integriert (siehe beispielsweise Kapitel 5.8 in ADE et al., 2021).[7] In der Durchführungsverordnung zur Evaluierung des GAP-Strategieplans werden die Themen Vereinfachung sowohl für die Begünstigten als auch für die Verwaltung sowie administrative Kosten in das Pflichtenheft der Evaluierung geschrieben (EU-KOM, 2022).

Die Herausforderung im Bereich der Verwaltungsvereinfachung besteht aber gerade darin, abwägende Debatten zu führen sowie Wechselwirkungen und Nebenwirkungen möglicher Reformen zu berücksichtigen. Dafür bedarf es empirischer Beobachtungen zum Umsetzungsaufwand und dessen wesentlichen Bestimmungsfaktoren, um das Vereinfachungspotential auszuloten, eingedenk der heterogenen Akteurskonstellationen, Handlungsfelder, Interessensphären und Zielsysteme. Dazu soll die vorliegende IK-Analyse im Bereich der Zweiten Säule einen Beitrag leisten.

3 Untersuchungsdesign

Die folgenden Unterkapitel stellen, ausgehend von den drei untersuchungsleitenden Fragestellungen, die IK als Untersuchungsgegenstand vor und beschreiben das Vorgehen bei der Datenerfassung und -analyse.

3.1 Fragestellungen

Die erkenntnisleitenden Fragestellungen der IK-Analyse ergeben sich aus den Festlegungen im Feinkonzept zum Bewertungsplan für den EPLR Hessen (Schnaut et al., 2016) und den im Vorfeld der schriftlichen Erhebung durchgeführten vertiefenden Abstimmungen mit den Auftraggebern:

- Wie hoch sind die mit der Programmimplementation verbundenen öffentlichen Kosten?
- Welche Faktoren bestimmen den Aufwand für die Programmimplementation?
- Welche Optimierungspotenziale lassen sich identifizieren?

[7] In der EU-weiten LEADER-Evaluierung gab es eine Evaluierungsfrage zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes, auf der Ebene der ZWE, der Verwaltungen in den Mitgliedstaaten und der Kommissionsdienststellen (Evaluierungsfrage 8).

3.2 Untersuchungsgegenstand

Unter Implementation werden im Rahmen dieser Untersuchung alle Tätigkeiten der Verwaltung oder beteiligter Dritter verstanden, die darauf abzielen, ein Förderprogramm rechtskonform umzusetzen sowie dem Förderzweck entsprechend Maßnahmen und Projekte zu realisieren. In diesem weiter gefassten Sinne geht die Implementation des EPLR Hessen über das Zahlstellenverfahren, das Gegenstand der Kontrollkostenerhebungen[8] der EU ist, und die Verwaltungsbehörde hinaus und schließt weitere Aktivitäten der Fachverwaltungen und beteiligter Dritter, z. B. LEADER-Regionalmanagements, ein (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Berücksichtigte Aufgaben-/Tätigkeitsfelder in der IK-Analyse

Aufgaben-/Tätigkeitsfelder	Kernaufgaben im Zahlstellenverfahren und zentrale VB-Aufgaben	Weitere Aktivitäten von Fachverwaltung oder Dritten
Inhaltliche Ausgestaltung, Betreuung und Weiterentwicklung von Programmen und Maßnahmen[1)]	☑	☑
Beteiligungs- (Begleitausschuss, Wirtschafts- und Sozialpartner, Umweltverbände), Verhandlungs- und Austauschprozesse (Bund, EU-KOM)	☑	☑
Finanztechnische Steuerung (Programm und Maßnahmen)	☑	
EDV (Programmierung, Systembetreuung und -pflege)	☑	
Information, Beratung, Akquise, Öffentlichkeitsarbeit	☑	☑
Auswahl von Vorhaben	☑	☑
Bewilligung von Vorhaben	☑	
Kontrollen[2)] (Verwaltungskontrolle, fachaufsichtliche Kontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Ex-post-Kontrollen, Kontrollen übergeordneter Instanzen) inkl. Berichtswesen	☑	☑
Rückforderungen, Sanktionen	☑	
Monitoring und Evaluierung, inklusive Berichtslegungen	☑	☑

[1)] Aufgrund des Schwerpunktes der Analyse auf den Kosten des laufenden Programms geht es nicht um den Aufwand der Programmerstellung und ursprünglichen Konzeption der Fördermaßnahmen, sondern um den Aufwand der kontinuierlichen Weiterentwicklung, Ausgestaltung und Aushandlung (Richtlinienbetreuung).

[2)] Der Aufwand für die fachrechtlichen Cross-Compliance-Kontrollen (CC-Kontrollen) wird nur erfasst, wenn diese durch die EU-Zahlstelle erfolgen. Eine Erfassung des Aufwandes für CC-Kontrollen anderer Fachrechtsbehörden[9] erfolgt, wie im Vorfeld mit der Auftraggeberseite abgestimmt, nicht. Der Aufwand für die Würdigung der Ergebnisse und eventueller Folgen ist jedoch integraler Bestandteil der Förderabwicklung und wird erfasst.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Erfassung der Implementationskosten folgt dem Grundsatz einer Teilkostenrechnung. Im Gegensatz zu den Vollkosten, bei deren Betrachtung alle Fixkosten, z. B. auch Nutzungskosten für Gebäude, umzulegen wären, werden bei der Teilkostenrechnung nur die variablen Kosten und die sogenannten Nutzkosten, d. h. Anteile von Gemeinkosten, die direkt an die eingesetzten Kapazitäten gebunden sind, betrachtet. Dahinter steht die Frage, in welcher Höhe vor allem Personalressourcen durch die Umsetzung der Förderung gebunden werden und welche Kosten daraus resultieren, die bei einer Nichtumsetzung der Förderung entfallen würden.

[8] In regelmäßigen Abständen erfassen die Zahlstellen (ZS) das Personal mit ZS-Funktion nach den Kategorien ZS-Aufgaben ohne Kontrolltätigkeit, Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Kontrolle und CC-Kontrolle zur Lieferung von aggregierten Angaben an die EU.

[9] Z. B. Regierungspräsidium Kassel, das für die aufgrund der tierschutzrechtlichen Standards der EU durchgeführten Cross-Compliance-Kontrollen zuständig ist, oder Regierungspräsidium Gießen, zuständig für das Pflanzenschutzkontrollprogramm, oder die für den Vollzug zuständigen Behörden in den Landratsämtern.

Die Implementationskosten setzen sich zusammen aus

- den Personalkosten aufseiten der Verwaltung (inklusive Personalnebenkosten und Sachkostenpauschalen),
- den umsetzungsrelevanten Personalkosten bei externen Akteuren,
- den Anteilen von IT-Kosten, die für die Abwicklung der Maßnahmen benötigt werden, d. h.
  (1) eigene Systeme,
  (2) Anteile an gemeinsamen Systemen und
  (3) Leistungen, die spezifisch in Systeme der Ersten Säule eingepflegt werden müssen, sowie
- den Kosten beauftragter Dritter und extern vergebener Leistungen.

Die Implementationskosten beziehen sich auf die Umsetzung des EPLR Hessen inklusive der Top-up-Förderung, also der zusätzlichen rein nationalen Mittel, die auf der Grundlage des Programms zum Einsatz kommen. Rund 30 % der im EPLR Hessen mit dem 1. Änderungsantrag programmierten öffentlichen Mittel waren Top-up-Förderungen. Eine detaillierte Übersicht über die Top-up-Förderung nach Maßnahmen findet sich in Anhang 1.

Analog zu den vorherigen IK-Analysen werden der Personalaufwand und die sonstigen Kostenpositionen für ein Kalenderjahr erfasst. Das Untersuchungsjahr 2017 soll den Aufwand für ein „Normalförderjahr“ abbilden, d. h. ohne Einfluss der Abwicklung des vorherigen Programms und der Anfangsphase des aktuellen Programms.

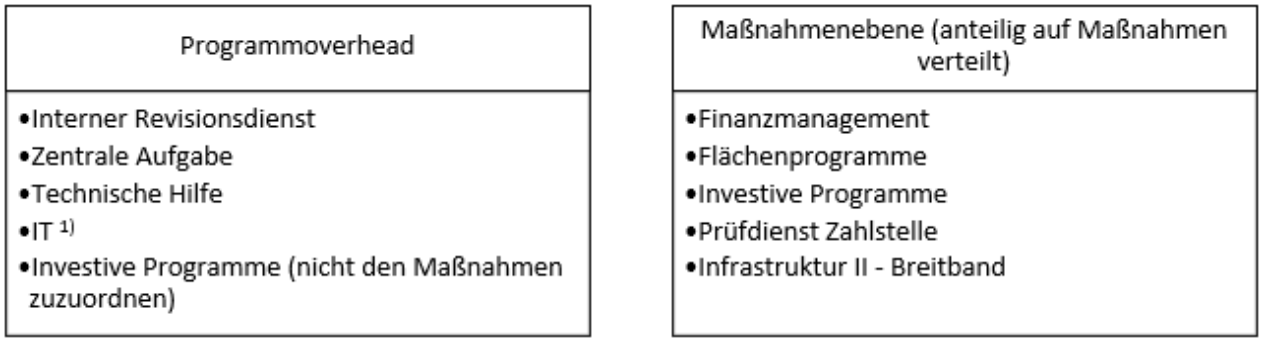
Die Analyse umfasst die hessische Verwaltung und beteiligte Dritte, lässt also den Verwaltungsaufwand auf europäischer und Bundesebene außen vor. Die Strukturlandkarte (sieheAnhang 4) zeigt die in der Analyse berücksichtigten Verwaltungseinheiten und Institutionen in Hessen. Die oberhalb der „EPLR“-Fachreferate der Ministerien dargestellten Einheiten bilden im Wesentlichen den Programmoverhead.[10]

Dem Programmoverhead wurden folgende Einrichtungen zugeordnet (siehe Abbildung 1): Verwaltungsbehörde (VB), Zuständige Behörde (ZB), Bescheinigende Stelle (BS) und EU-Zahlstelle bei der WIBank (Koordinationsaufgaben[11], Interner Revisionsdienst). Anders als beispielsweise bei der VB oder ZB, die in Gänze dem Programmoverhead zugeordnet wurden, wurde der Aufwand der WIBank teilweise der Maßnahmenebene zugeordnet. Der Aufwand ist bei den betreffenden Organisationseinheiten von den Maßnahmen abhängig. Bei einem Wegfall der Maßnahmen würde der entsprechende Aufwand wegfallen. Die sich ergebende AK-Verteilung kann Anhang 10 entnommen werden.

[10] Eine Ausweitung der Erfassung auf die nur mittelbar mit dem ELER-Umsetzungsverfahren betrauten Organisationseinheiten (z. B. Haushalts- oder Beihilfereferate) wurde nicht für erforderlich gehalten, weil sie keine spezifischen Aufgaben haben, die sich einem EPLR zuordnen lassen.

[11] Einschließlich des Aufwandes für die Technische Hilfe und nicht auf Maßnahmen verteilter Aufwand der Gruppe investiv.

Abbildung 1: Zuordnung des Aufwandes der WIBank auf Programmoverhead und Maßnahmen



1) Wie unter Kapitel 3.3 ausgeführt wird, wurden die IT-Aufwendungen in Gänze dem Programmoverhead zugeschlagen. Die auf den Programmoverhead entfallenden IK wurden getrennt ermittelt und ausgewiesen. Die getrennte Ausweisung ist erforderlich, da es keinen adäquaten Schlüssel gibt, den IT-Aufwand auf die Maßnahmen zu verteilen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die im Einzelnen berücksichtigten Organisationseinheiten und weiteren Kostenträger zur Ermittlung der IK auf Maßnahmenebene sind in Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2: Berücksichtigte Organisationseinheiten und Kostenträger zur Ermittlung der IK auf Maßnahmenebene (Stand 2018)

Organisationseinheiten und Kostenträger		Anzahl
Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV)	Fachreferate	4
Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (HMWEVL)	Fachreferate	2
WIBank	Gruppen/Prüfdienst	5
Landkreise	Kreisverwaltungen	16[1)]
Regierungspräsidium	Darmstadt und Gießen	3
Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation (HLBG)	Dezernat II2	1
Ämter für Bodenmanagement		7
Sonstige	LEADER-Regionalmanagements	
	Baubetreuung Agrarinvestitionsförderungsprogramm	
	Technische Hilfe	

1) Angeschrieben wurden die Fachbereiche. Die Organisationsstruktur ist je nach Kreisverwaltung unterschiedlich. Dorfentwicklung und Regionalentwicklung/LEADER (DE-RE) und Agrarförderung werden in der Regel von unterschiedlichen Fachdiensten umgesetzt. In einigen Landkreisen ist auch noch die Agrarförderung hinsichtlich der Zuständigkeiten aufgeteilt in Fläche und investiv.

Quelle: Eigene Darstellung.

Auf Maßnahmenebene wurde nach Maßnahmen, Teilmaßnahmen und Vorhabenarten unterschieden. Die gewählte Differenzierung ergibt sich aus den folgenden Punkten (siehe auch Anhang 5):

- Anforderungen, die sich aus der Wirkungsbewertung im Rahmen der Evaluierung ergeben,
- Möglichkeit, die Arbeitskräfte (AK) in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) plausibel auf Maßnahmen zu verteilen,
- Produktdifferenzierung in den Auszahlungsdaten.

Außerdem wird zwischen Förderabwicklung und Vor-Ort-/Ex-post-Kontrollen unterschieden. Ersteres betrifft alle Aufgaben von der Projektanbahnung bis zur Auszahlung bei den Bewilligungsstellen; letzteres erfasst den Aufwand der für die Kontrollen zuständigen Prüfdienste.[12]

3.3 Datenerfassung und -analyse

Im Folgenden wird die Vorgehensweise der IK-Analyse beschrieben: die Erhebung des Umsetzungsaufwands, die darauf aufbauende Berechnung der absoluten und relativen Implementationskosten (mit einem gesonderten Hinweis auf die Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern) und die Validierung und Reflexion der Ergebnisse.

3.3.1 Erhebung des Umsetzungsaufwandes

Im Rahmen einer Vollerhebung bei allen involvierten Stellen wurde mittels eines einheitlich aufgebauten, aber für die Dienststelle spezifizierten Erhebungsbogens die im Jahr 2017 für (Teil-)Maßnahmen und Arbeitsbereiche eingesetzten Arbeitszeiten erfasst (Fährmann und Grajewski, 2018). Beispielhaft sind im Anhang die Fragebögen für eine Bewilligungsstelle (Anhang 6) und ein Fachreferat (Anhang 7) enthalten.

Die Fragebögen umfassen folgende inhaltliche Blöcke:

(1) Personalaufwand 2017 mit einer Aufteilung auf Laufbahngruppen,

(2) Besonderheiten des Jahres 2017 (mit Blick auf den Aufwand der umsetzenden Stelle).

Die schriftliche Befragung wurde im ersten Halbjahr 2018 vorbereitet. Die Fragebögen wurden spezifiziert und Pretests unterzogen. Die schriftliche Befragung fand ab Mitte 2018 statt und erstreckte sich mit Nachfassaktivitäten bis Ende 2018.

Die Angaben zum Personalaufwand erfolgten in Stellenanteilen bezogen auf eine volle Stelle basierend auf der Nettojahresarbeitszeit (d. h. abzüglich unproduktiver Zeiten wie Urlaub, Krankheit etc.)[13] und nach Laufbahnen differenziert. Teilweise konnten die Angaben mit Daten der Kosten-Leistungs-Rechnung und anderen Systemen plausibilisiert werden, in einigen Fällen handelt es sich um Schätzungen, vor allem bei der Verteilung der AK auf Maßnahmen. Daten einer Kosten-Leistungs-Rechnung (SAP-Daten) standen in Hessen für Organisationseinheiten der Landesverwaltung (Ministerien, Regierungspräsidien, HLBG) zur Verfügung. Eine direkte Verwendung der KLR-Daten war aufgrund der teilweise von den ELER-Fördermaßnahmen abweichenden Produktstrukturen nicht möglich. Die landrätlichen Verwaltungen wurden für die flächenbezogenen Maßnahmen zusätzlich gebeten, anzugeben, in welchem Umfang der Aufwand zur Bearbeitung des Gemeinsamen Antrags den ELER-Maßnahmen zuzurechnen ist.

---

[12] Der Aufwand der Bewilligungsstellen im Zusammenhang mit diesen Kontrollen wird allerdings unter der Förderabwicklung erfasst, da eine getrennte Erfassung der hierfür anfallenden Arbeitsanteile nicht möglich war.

[13] Es wurden 200 produktive Jahresarbeitstage zugrunde gelegt.

3.3.2 Validierung der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Befragung wurden in zweierlei Hinsicht validiert. Zum einen wurde die Aussagekraft des gewählten Erfassungsjahrs 2017 geprüft, zum anderen die generelle Plausibilität der Ergebnisse.

Zur Einschätzung, ob das Erfassungsjahr 2017 den Umsetzungsaufwand des EPLR repräsentativ für die Förderperiode wiedergibt oder ob es systematische Verzerrungen gibt, wurde in der schriftlichen Erhebung zum einen gefragt, ob es Besonderheiten gab, die den Aufwand für Maßnahmen in 2017 beeinflusst haben (siehe Anhang 2). Wesentliche Treiber für einen gestiegenen Umsetzungsaufwand bei einzelnen Maßnahmen waren eine wachsende Nachfrage (und dadurch auch mehr Beratungsgespräche) und eine gestiegene Inanspruchnahme. Auch Neuerungen in Richtlinien oder Veränderungen in Umsetzungsregularien erzeugten Mehraufwand. Ansonsten wurden vereinzelt spezifische Gründe aufgeführt, die bei einzelnen Bewilligungsbehörden für Abweichungen vom „Normalfördergeschäft“ in 2017 sorgten, z. B. Klageverfahren. Zum anderen wurde um eine Einschätzung gebeten, ob – bezogen auf den durchschnittlichen Aufwand der Jahre 2014 bis 2017 – der Aufwand im Jahr 2017 deutlich geringer bis deutlich höher war (siehe Anhang 3). Die Bewilligungsstränge haben unterschiedliche Einschätzungen hierzu abgegeben. Während die Flurbereinigungsverwaltung den Umsetzungsaufwand 2017 in etwa gleich zu den Vorjahren einschätzt, sehen die Landkreisverwaltungen, je nach Förderstrang, und die Regierungspräsidien in größerem Ausmaß höhere Aufwände in 2017. Dies betrifft vor allem die Fachdienststellen, die für die Dorf- und Regionalentwicklung zuständig sind. Der höhere Aufwand im Jahr 2017 war hier v. a. auf Lernkosten aufgrund der Richtlinienänderung und neuer Leitfäden zurückzuführen. Dieser Aufwand dürfte in den Folgejahren durch Routinegewinne wieder gesunken sein. Da zum Ende der Förderperiode die Auszahlungsdynamik zunahm, dürfte der Umsetzungsaufwand im Vergleich zu 2017 weitgehend bestehen geblieben sein. Einen etwas höheren Aufwand gegenüber den Vorjahren sehen auch die WIBank und die an der Umsetzung des EPLR Hessen beteiligten organisatorischen Einheiten im Ministerium. Insgesamt aber deuten die Rückmeldungen darauf hin, dass das Erfassungsjahr 2017 grundsätzlich belastbare Ergebnisse zum Umsetzungsaufwand des EPLR liefert.

Inwieweit die im Rahmen der schriftlichen Erhebung gelieferten Angaben zum AK-Aufwand in der Summe plausibel sind, konnten nur die Dienststellen der Landesverwaltung anhand von Daten aus der Kosten-Leistungs-Rechnung prüfen, deren Systematik aber nicht den Erfordernissen der IK-Analyse entsprach. Bei den meisten schriftliche erhobenen Angaben handelt es sich daher um Schätzungen, da in vielen Organisationseinheiten sowohl EGFL- und ELER-Maßnahmen umgesetzt werden oder sich die Zuständigkeit auf weitere Förderprogramme und -maßnahmen erstreckt. Des Weiteren musste der Aufwand auf Maßnahmenebene geschätzt werden. Aus dieser Problematik können Über- und Unterschätzungen des AK-Aufwandes bei den einzelnen Maßnahmen resultieren.

Vor diesem Hintergrund wurden die Ergebnisse der schriftlichen Befragung in einem internen Bericht für die VB zusammengestellt (Fährmann und Grajewski, 2018). Des Weiteren wurden Einzelberichte für die Dorf- und Regionalentwicklung und die Flurneuordnung und die Kleinen Infrastrukturen erstellt. In den jeweiligen Rückkopplungsschleifen gab es keine grundsätzlichen Anmerkungen zu den quantitativen Ergebnissen. Es gab seitens eines Fachreferats Anmerkungen zur gewählten Methodik, beispielsweise zur Erhebung des Umsetzungsaufwandes nur für ein Bezugsjahr, zur Ermittlung der relativen Kosten bezogen auf die ausgezahlten Mittel und zu den vorgenommenen Vergleichen zwischen Förderperioden und Programmen. Die Anmerkungen wurden zum Teil berücksichtigt und in der Interpretation der Ergebnisse in diesem Bericht aufgegriffen. Im Rahmen der gewählten Methode, die auf der der Vorgängererhebungen basiert und deren Vor- und Nachteile mit der Auftraggeberseite intensiv abgewogen wurde, sind die Ergebnisse belastbar.

Da es sich um den dritten Durchgang der IK-Analyse handelt, wurde zudem ein Abgleich der Ergebnisse für 2017 mit denen für das Jahr 2011 vorgenommen werden. Die feststellbaren Veränderungen waren nachvollziehbar. Bei wenigen Maßnahmen wurden sehr deutliche Abweichungen zu den vorhergehenden Ergebnissen festgestellt. In diesen Fällen wurde noch einmal bei den Daten liefernden Stellen nachgefragt, um mögliche

Erfassungsfehler auszuschließen. Ein Beispiel war die Flurneuordnung, bei der der Aufwand deutlich gestiegen ist. Plausible Gründe konnten für diese Aufwandssteigerung genannt werden.

Der Aufwand der WIBank konnte mit dem Bescheinigungsbericht (Bescheinigende Stelle Hessen, 2018) gespiegelt werden. In diesem wurden 74 AK für den EGFL und ELER gemeldet. 35 AK für den ELER, wie in diesem IK-Bericht festgestellt, erscheinen daher plausibel, da das Förderspektrum im ELER heterogener und weniger standardisiert ist.

In den Expertengesprächen im Nachgang zu der Erhebung (Grajewski et al., 2021/2022) gab es kritische Nachfragen im Wesentlichen zu den InVeKoS-Maßnahmen. Von einzelnen Befragten wurde angemerkt, dass die AK-Angaben (vor allem im Vergleich zu anderen Bundesländern) hoch ausfallen und womöglich keine klare Trennung zu Maßnahmen vorgenommen wurde, die nicht auf der Grundlage des EPLR umgesetzt werden. Gewisse Unschärfen sind möglich, da im InVeKoS-Bereich die Trennung zwischen Direktzahlungen, Maßnahmen des EPLR Hessen und der weiteren HALM-Maßnahmen (HMUKLV, 2015) nicht einfach ist, zumal die HALM-Maßnahmen weitgehend analog zu den EPLR-Maßnahmen umgesetzt werden. Der Aufwand für die Bearbeitung des Gemeinsamen Antrags, der auch den EPLR-Maßnahmen anteilig zuzuschlagen ist, wurde allerdings explizit in der Befragung erhoben (aufgrund von Anmerkungen im Pretest). Die befragte Bewilligungsstelle gab zudem an, zur Planung des Arbeitseinsatzes einen guten Überblick über die Personalkapazitäten entlang der Antragszahlen in den verschiedenen Maßnahmen zu haben. Insgesamt wären die ermittelten Zahlen nachvollziehbar.

3.3.3 Ermittlung der absoluten Implementationskosten

3.3.3.1 Generelles Vorgehen zur Berechnung der Personalkosten

Analog zur Vorgehensweise der IK-Analyse 2011 werden ausgehend von den AK und unter Berücksichtigung der folgenden Kostenarten die Implementationskosten berechnet:

- Jahresbruttogehalt (inklusive der unproduktiven Zeiten) differenziert nach Besoldungs- bzw. Gehaltsstufen,
- Personalnebenkosten: Versorgungszuschläge, Beihilfen etc. für Beamte und 372 Euro für andere Nebenkosten (Trennungsgelder, Fortbildungsmaßnahmen etc.),
- Personalgemeinkosten: Umlagen für Personalverwaltungskosten, -führung und Hilfsdienste von 15 %.

Die Werte wurden auch für die landrätlichen Verwaltungen zugrunde gelegt, auch wenn die kommunalen Tarife leicht über denen des Landes Hessen liegen. Nach Rücksprache mit der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) wurde dieses Vorgehen als angemessen erachtet.

Die Grundlage für die Berechnung der Personalkosten pro AK und Laufbahn bilden die Personalkostentabellen der Verwaltung des Finanzministeriums und die Stellenpläne der Ministerien (Einzelpläne 03, 07 und 09) sowie nachgeordneter Bereiche (HMdF, 2017c, 2017b, 2017a). Aus letzteren kann näherungsweise das zahlenmäßige Verhältnis von Angestellten zu Beamten abgeleitet werden. Die verwendeten Pauschalen können Tabelle 3 entnommen werden.

Für die Personalkosten der WIBank wurde der von ihr berechnete MAK-Kostenansatz (Mitarbeiterkapazität) von 140.500 Euro/Jahr zugrunde gelegt. Der MAK-Kostenansatz stellt einen Pauschalwert dar, ohne weitere Differenzierung nach Tätigkeitsfeldern oder Gehaltsgruppen. Der MAK-Satz liegt dem Dienstleistungsvertrag zwischen dem Land Hessen und der WIBank zugrunde.

Tabelle 3: Berechnete Pauschalen in Euro zur Ermittlung der Personalkosten im Jahr 2017

	Beamt:innen	Angestellte	Pauschale
	[1]	[1]	[2]
Ministerium			
höherer Dienst	129.505	107.001	121.179
gehobener Dienst	95.247	81.997	90.344
mittlerer Dienst	67.996	60.631	65.271
HLBG			
höherer Dienst	122.395	101.794	111.476
gehobener Dienst	90.868	81.967	86.150
mittlerer Dienst	63.845	60.731	62.195
RP			
höherer Dienst	120.842	101.261	112.422
gehobener Dienst	78.846	77.122	78.105
mittlerer Dienst	66.334	60.948	64.018
Landräte			
höherer Dienst	120.842	101.261	103.610
gehobener Dienst	78.846	77.122	77.329
mittlerer Dienst	66.334	60.948	61.594

[1] Personalkosten inklusive Personalnebenkosten und einer Personalgemeinkostenpauschale von 15 %.
[2] Nach der Verteilung von Beamt:innen und Angestellten sowie der Anteile der einzelnen Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppen in den Laufbahngruppen gewichteter Durchschnittswert.

Quelle: Eigene Berechnung nach HMdF (2017b, 2017a, 2017c, 2018), dbb (2016).

3.3.3.2 Besonderheiten bei der Berechnung der Personal-/Implementationskosten

Technische Hilfe (TH)

Generell werden die Mittel der TH den IK zugeordnet, da das ihrer EU-rechtlichen Bestimmung entspricht. Daten zur Umsetzung der TH wurden von der Verwaltungsbehörde zur Verfügung gestellt (HMUKLV, 2019c). Für die Auswertung wurden alle Projekte berücksichtigt, unabhängig davon, ob sie mit EU-Mitteln finanziert wurden. Über die Jahre 2016 bis 2018 wurde ein Durchschnitt ermittelt. Die Personalkosten wurden nicht berücksichtigt, da sie schon in der schriftlichen Befragung abgefragt wurden (Fährmann und Grajewski, 2018). Insgesamt wurde ein Betrag von rund 500.000 Euro an TH für 2017 zugrunde gelegt, der überwiegend dem Programmoverhead zugeschlagen wurde (für den Bereich Monitoring und Evaluierung). Ein Betrag von rund 80.000 Euro entfällt auf unterstützende Tätigkeiten in Bezug auf verschiedene Maßnahmen. Der größte Anteil fließt dabei in die Unterstützung der Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP) und der verschiedenen weiteren Kooperationsmaßnahmen durch die Finanzierung eines Innovationsdienstleisters (IDL).

LEADER-Regionalmanagement

Analog zum Vorgehen 2011 wurde der Aufwand der Regionalmanagements (RM) für die inhaltliche Beratung und Betreuung der (potenziellen) Projektträger von der Idee bis zur Umsetzung (Erstgespräche, Vorstellung in LAG, Passfähigkeit zum Regionalen Entwicklungskonzept etc.) und die Unterstützung zur Erfüllung administrativer Pflichten (Vergabe, Verwendungsnachweise, Verwaltungskontakte etc.) als Umsetzungsaufwand gewertet und in der IK-Analyse berücksichtigt. Es handelt sich hierbei um Tätigkeiten des RM, die bei Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung außerhalb regionaler Prozesse (wie etwa der Dorferneuerung) v. a. in der Verwaltung

anfallen wären und dort kostenwirksam geworden werden. Eine Berücksichtigung dieses Aufwands und der dazugehörigen Kosten ist erforderlich, um systematische Verzerrungen bei der Kostendarstellung und der Ermittlung der relativen Implementationskosten zwischen Maßnahmen, die innerhalb und außerhalb regionaler Prozesse umgesetzt werden, zu vermeiden. Laut der Regionsabfrage von 2017 (Pollermann und Schnaut, 2017) sind dies bei einer angenommenen Wochenarbeitszeit von 39 Stunden/Woche rund 14,7 Vollzeitäquivalente. Für die Berechnung der Kosten wurde die gemittelte Pauschale für eine Stelle im gehobenen Dienst in der landrätlichen Verwaltung angesetzt. Die auf diese Weise kalkulatorisch angesetzten Kosten werden zudem bei der Fördermaßnahme 19.4 in Abzug gebracht, da die RM hierüber finanziert werden.

Innovationsdienstleister (IDL)

Die Tätigkeit des Innovationsdienstleisters wurde extern vergeben. Zuständig ist das Institut für Ländliche Strukturforschung (IfIS) mit Sitz in Frankfurt. Dessen Tätigkeit wird aus der TH finanziert. Da diese in Gänze der Implementationskostenseite zugeordnet wird, werden sowohl die AK als auch deren Kosten beim Umsetzungsaufwand der EIP[14] berücksichtigt. Neben Vernetzung nimmt die Beratung und Betreuung der Operationellen Gruppen bezüglich der Entwicklung und Umsetzung der Projekte großen Raum ein (Eberhardt, 2022b). Die Kosten für den IDL wurden auf der Grundlage der von der Verwaltungsbehörde zur Verfügung gestellten Übersicht über die Mittelverwendung der TH ermittelt (HMUKLV, 2019c). Die Schätzung der AK wurde aufgrund einer Schätzung durch das IfIS vorgenommen.

Betreuungszuschuss im Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)[15]

Als Bestandteil der Förderung können im AFP Betreuungsgebühren anteilig gefördert werden. Ab 2016 lagen die Betreuungsgebühren bei einem förderfähigen Investitionsvolumen von bis zu 500.000 Euro bei maximal 2,5 %, darüber bei 1,5 % des förderfähigen Investitionsvolumens. Die Förderung lag bei maximal 60 % der Gebühr bzw. bei einem Sockelbetrag von 6.000 Euro und einem absoluten Höchstbetrag von 17.500 Euro. Die Betreuer:innen sollen, so wird in Anhang 3 der AFP-Richtlinie ausgeführt (RL-EFP),

- Antragstellende in allen mit dem Vorhaben zusammenhängenden Fragen beraten,
- den Antrag vorbereiten,
- das Verfahren entsprechend der Bewilligung durchführen und dabei
- die Betreuung im technischen Bereich übernehmen.

Damit reduziert sich der Aufwand für die Bewilligungsstellen, weil die von den Zuwendungsempfänger:innen eingereichten Unterlagen ein bessere Qualität haben. Daher wurde der Durchschnitt der zwischen 2016 und 2018 gewährten Betreuungszuschüsse in Höhe von 345.000 Euro den IK zugeschlagen und bei den öffentlichen Ausgaben in Abzug gebracht.

Anteilige Berücksichtigung der Kosten für die Bearbeitung des Gemeinsamen Antrags

Für die Erhebung des Personalaufwands für die flächenbezogenen Maßnahmen (AGZ, HALM) wurden die Landkreisverwaltungen gebeten, den durch die flächenbezogenen Maßnahmen zusätzlich verursachten Aufwand – soweit relevant – für die Bearbeitung des Gemeinsamen Antrags anzugeben. Mit dem Gemeinsamen Antrag werden in Hessen, wie in den anderen Bundesländern auch, sowohl die Direktzahlungen des EGFL als auch die

[14] Der IDL betreut neben der EIP auch die anderen Teilmaßnahmen der Zusammenarbeit im Rahmen von IuZ. Eine weitere Differenzierung der Kosten und AK konnte aber nicht vorgenommen werden.

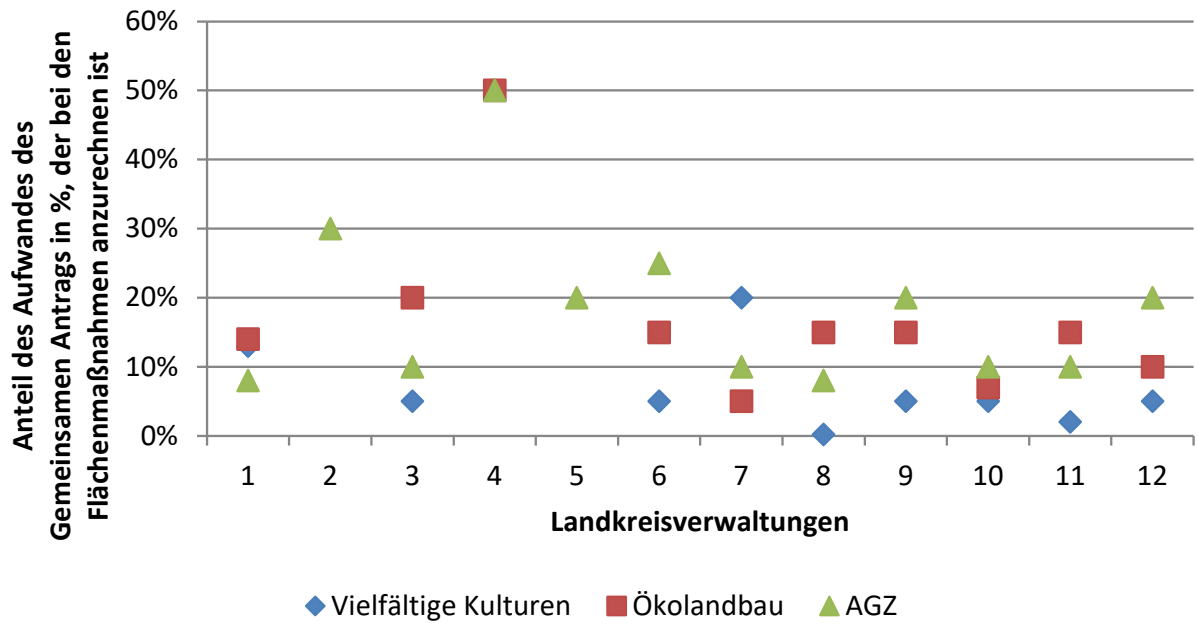
[15] Die Berücksichtigung des Betreuungszuschuss in der Berechnung der IK erfolgte in Nachgang zu einem Expertengespräch in NRW. Es wurde auf die Funktion des Betreuers auch in der administrativen Umsetzung verwiesen. Daher wurde in allen Bundesländern der Betreuungszuschuss zu den IK hinzugerechnet.

flächenbezogenen ELER-Maßnahmen beantragt. Antragsannehmende und bearbeitende Stellen sind die 16 Landkreisverwaltungen[16]. Es wurde nicht mit Pauschalansätzen gearbeitet, weil je nach interner Organisation in den Landkreisverwaltungen und Struktur der Förderung die Ergebnisse sehr heterogen ausfallen. Dies hat die IK-Erhebung im Jahr 2011 gezeigt (Fährmann et al., 2014).

In der schriftlichen Befragung wurden die landrätlichen Verwaltungen zunächst gefragt, ob der Aufwand für die Bearbeitung des Gemeinsamen Antrags[17] anteilig auf die flächenbezogenen Fördermaßnahmen anzurechnen ist, da hierdurch Arbeitsschritte entfallen, die ohne Gemeinsamen Antrag erforderlich wären. Von den 16 landrätlichen Verwaltungen waren zwölf der Auffassung[18], dass eine anteilige Berücksichtigung des Aufwands für die Bearbeitung des Gemeinsamen Antrags gerechtfertigt ist. Die Begründung war, dass mit dem Grundantrag die grundsätzliche Datenerhebung stattfindet und viele Arbeiten im Bereich der Verwaltungskontrollen – wie Vorabgegenkontrolle, Überlappungsprüfung – für alle Flächenmaßnahmen ohnehin erledigt werden müssen.

Der Anteil des jeweils anzurechnenden Aufwandes (AK) unterscheidet sich zwischen den Landkreisverwaltungen und Maßnahmen (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Prozentualer Anteil an dem Gesamtaufwand (AK) für die Bearbeitung des Gemeinsamen Antrags, der auf die EPLR-Fördermaßnahmen anzurechnen ist



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

Das Gros der Landkreisverwaltungen schätzt Anteile von unter 20 % der AK, die von der Bearbeitung des Gemeinsamen Antrags den EPLR-Maßnahmen zurechnet werden sollten. Dabei liegen in der Regel die Anteile bei der AGZ höher als beim Ökolandbau und den Vielfältigen Kulturen.

Wie hoch der Anteil der AK, die aus der Bearbeitung des Gemeinsamen Antrags den Flächenmaßnahmen zugeordnet wurden, an den Gesamt-AK ist, unterscheidet sich nach Maßnahmen und Landkreisverwaltungen. Für die Landkreisverwaltungen, die eine anteilige Anrechnung des Gemeinsamen Antrags für sinnvoll erachtet

[16] Für die reinen Weinbaubetriebe fungiert der RP Darmstadt, Dezernat 51.2, als Bewilligungsstelle.

[17] Bearbeitung von der Antragsannahme über Eingabe bis Verwaltungskontrolle. Hierzu gehören insbesondere die Arbeitsschritte Vollständigkeitsprüfung, elektronisches Posteingangsbuch, Eingabe, visueller Abgleich, Plausibilitätsprüfungen.

[18] Zehn Landkreisverwaltungen bei den Vielfältigen Kulturen und beim Ökolandbau und zwölf bei der AGZ.

und den Fragebogen vollständig ausgefüllt haben[19], lag das Verhältnis der AK, die aus der Bearbeitung des Gemeinsamen Antrags den Flächenmaßnahmen zugeordnet wurden, und den AK für die Fördermaßnahmen bei 40 zu 60. Die Unterschiede zwischen den Landkreisverwaltungen und den drei Fördermaßnahmen sind sehr ausgeprägt. Dies dürfte auf organisatorische Unterschiede in den Landkreisverwaltungen und die Unterschiede in der regionalen Inanspruchnahme der verschiedenen Fördermaßnahmen zurückzuführen sein.

3.3.3.3 IT-Kosten

Die Zuordnung der IT-Systeme zur Umsetzung des hessischen EPLR und die Erfassung der dazugehörigen Kosten stellen eine besondere Herausforderung dar. Mit der Übertragung der Zahlstellenfunktion an die WIBank im Jahr 2010 war auch die Übernahme der im Bereich der Förderbank eingesetzten SAP-basierten Software (ABAKUS) für die investiven ELER-Maßnahmen verknüpft. Die Verwaltung der flächenbezogenen Maßnahmen erfolgt über spezifische Softwaremodule, die dem Softwareprogramm SEStERZ[20] angegliedert sind. Bei SEStERZ handelt es sich noch um ein unter der Ägide des HMULV entwickeltes System. Mittlerweile sind auch für dieses System die Zuständigkeiten für die Systementwicklung, -betreuung und -koordination auf die WIBank übergegangen.

Zahlreiche Kostenpositionen, die in anderen Bundesländern spezifisch für die Förderprogramme ausgewiesen werden, sind integraler Bestandteil der WIBank-IT bzw. des MAK-Ansatzes und können daher nicht getrennt ausgewiesen werden. Hierunter fällt beispielsweise der Großteil der Hardwarekosten.

Für die IT-Systementwicklung (Programmentwicklung und -pflege) und Systembereitstellung ELER-spezifischer Software wurden von der Zahlstelle in der WIBank die derzeit noch separat ausgewiesenen Kosten überschlägig für die Jahre 2014 bis 2016 erfasst und der Durchschnitt ermittelt. Seit 2017 werden auch diese Kosten aus der Linie finanziert und nicht mehr getrennt ausgewiesen. Da es sich trotzdem um ELER-induzierte Kosten handelt, wird der Durchschnitt der Kosten der Jahre 2014 bis 2016 für das Jahr 2017 zugrunde gelegt.

Über ABAKUS wird das gesamte investive Fördergeschäft der Bank abgewickelt, von dem die ELER-Förderung nur einen geringen Anteil ausmacht. Somit ist aus Sicht der WIBank der Anteil der ELER-spezifischen Entwicklungs- und Systempflegekosten an den Gesamtkosten der Förderbanken-IT minimal und schwer zu isolieren. Die ELER-Förderung profitiert aus dieser Perspektive von Synergieeffekten aufgrund der Integration in das System. Eine weitergehende Separierung der Kosten war der WIBank nicht möglich. Nur für die Umsetzung der Maßnahmen „Kleine Infrastrukturen“ und Flurbereinigung über das HLBG wird mit SAP Grantor eine spezifische Software eingesetzt. Nach Angaben des HLBG sind 60 % dieser Systemkosten den beiden Fördermaßnahmen zuzurechnen.

Für die Abgrenzung der ELER-spezifischen Kosten für das IT-System zur Abwicklung der Flächenförderung SEStERZ wurde ein Anteil von 40 % angenommen. Der gleiche Anteil gilt für die Kosten des FIG[21] (Schlagkataster).

Die auf diese Weise ermittelten IT-Kosten setzen sich aus den in Tabelle 4 aufgeführten Positionen zusammen.

---

[19] Bei zwei Landkreisen liegen die Prozentangaben vor; es fehlte aber eine Angabe der absoluten AK.

[20] Software für die Einkommens- und Strukturförderung im Rahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL).

[21] FIS-InVeKoS-GIS: Fachinformationssystem Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem Geoinformationssystem.

Tabelle 4: ELER-spezifische IT-Kosten

ELER bezogene Leistungen für IT-Systeme im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016	Leistungserbringer	MAK Ansatz der WIBank	Kosten für externe Leistungen/ Personalkosten (MAK) in Euro
SEStERZ	extern	-	488.055
	WIBank	0,15	20.606
SAP ABAKUS: ELER/GAK Monitoring, Umsetzung Investive Förderung	extern	-	110.344
	WIBank	0,08	11.240
FIG (Schlagkataster)	extern	-	144.478
	WIBank	0,02	2.248
SAP Grantor[1)]	extern	-	40.000
	HLBG	0,90	72.000
Summe IT-Kosten		**1,15**	**888.971**

[1)] Berechnung des Durchschnitts der Jahre 2015 bis 2017

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der WIBank und des HLBG (Fährmann und Grajewski, 2018).

Mit knapp 0,9 Mio. Euro liegen die ausgewiesenen Kosten unter dem Wert für das durchschnittliche Jahr der vorausgegangenen Förderperiode, der bei 1,8 Mio. Euro lag. Generell dürften die ausgewiesenen IT-Kosten in Hessen – wie schon in der vorherigen Erhebung ausgeführt (Fährmann et al., 2014, Kapitel 3.5) – zu gering ausfallen, weil die Kosten, insbesondere im investiven Bereich, nicht von den Kosten der ohnehin eingesetzten SAP-Bankensoftware getrennt ausgewiesen werden können. Erklärungsgründe für die geringeren Kosten der IT im EPLR-Flächenbereich gegenüber der Vorperiode liegen in den Forstmaßnahmen im EPLR, die nicht mehr dem InVeKoS-Bereich zugeordnet sind, und dem geringeren Spektrum an AUKM.

Die IT-Kosten werden dem Programmoverhead zugerechnet, da eine maßnahmenbezogene Zuordnung nicht möglich ist. Auch die Kosten von SAP Grantor verbleiben beim Programmoverhead, um die beiden Maßnahmen[22] des Hessischen Landesamtes für Bodenmanagement und Geoinformation (HLBG) bei maßnahmenbezogenen Betrachtungen den anderen investiven Maßnahmen gleichzustellen.

In Bezug auf die Vergleichbarkeit zwischen Ländern hat sich die Identifizierung der IT-Kosten aufgrund der sehr unterschiedlichen Historie der Systeme, der Aufteilungen zwischen Inhouse-Lösungen bzw. Outsourcing sowie der Isolierbarkeit von ELER-spezifischen Kosten als schwierig herausgestellt. Bei Vergleichen der Implementationskosten auf Programmebene zwischen den Bundesländern sollten die IT-Kosten daher weiterhin nicht berücksichtigt werden.

Vor dem Hintergrund der Ausführungen der EU-KOM, dass die IT eine wesentliche Stelle zur Vereinfachung darstellt, wäre eine vollständigere Kostentransparenz – und dies gilt auch für die anderen Bundesländer – wichtig. Die EU-KOM klammert ihrerseits die hohen Kosten der IT und die bestehenden Pfadabhängigkeiten in ihrer Digitalisierungsstrategie weitgehend aus (EU-COM, 2019).

3.3.4 Berechnung der relativen Implementationskosten

Die relativen Implementationskosten setzen die absoluten IK in das Verhältnis zu den verausgabten oder geplanten Fördermitteln. Im Zentrum der Betrachtung steht das Verhältnis der absoluten IK im Jahr 2017 zu den verausgabten Fördermitteln im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018. Durch die Durchschnittbetrachtung sollen jährliche Schwankungen und Verzögerungen der Auszahlungen vor allem im Bereich der investiven Maßnahmen geglättet werden. Berücksichtigt wurden in der Durchschnittsbetrachtung nur die Jahre, in denen Auszahlungen stattfanden. Des Weiteren werden die absoluten IK auf den Sieben-Jahresdurchschnitt der indikativen

[22] Kleine Infrastrukturen (7.2) und Flurneuordnung (4.3.2).

öffentlichen Mittel bezogen. Die Zahlungsdaten sind dem Finanzmonitoring entnommen (HMUKLV, 2019b); die indikativen Mittel dem Planungsstand nach dem 1. Änderungsantrag[23] (HMUKLV, 2017a).

Die Wahl verschiedener Bezugsgrößen ist sinnvoll, weil sich InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen oftmals in ihrer Umsetzungsdynamik deutlich unterscheiden. Während InVeKoS-Maßnahmen über die Förderperioden hinweg kontinuierlich gefördert werden und entsprechend jährliche Zahlungen getätigt werden, läuft die Inanspruchnahme von Nicht-InVeKoS-Maßnahmen oftmals verzögert an und die Auszahlungen folgen mit erheblichem Zeitverzug. Daher bietet sich eine differenzierte Darstellung der relativen Implementationskosten an, um die Sensitivität der relativen IK in Abhängigkeit der gewählten Bezugsgröße zu ermitteln und diskutieren.

Für die InVeKoS-Maßnahmen werden die IK ergänzend auf physische Einheiten bezogen, d. h. die geförderte Fläche und die Antragszahl. Für LEADER wird eine Betrachtung je Lokaler Aktionsgruppe (LAG) vorgenommen.

3.3.5 Vergleiche zwischen Förderperioden und Bundesländern

Zur Interpretation der Ergebnisse wird in den Kapiteln 4 bis 6 ein Vergleich zwischen den Förderperioden und zwischen den untersuchten EPLR vorgenommen. Das Grundgerüst des Erhebungsdesigns und der auf den Daten aufbauenden Berechnungen und Analysen ist über die drei Erhebungszeitpunkte (2005, 2011 und 2017) vergleichbar. Allerdings wurden Anpassungen bei den Kostenberechnungen vorgenommen, insbesondere bei den Personalgemeinkosten. Diese Kosten für Personalverwaltung und -führung sowie Hilfsdienste wurden zur besseren Vergleichbarkeit zwischen den Ländern und Organisationseinheiten vereinheitlicht. Der Prozentsatz von 15 % für Personalgemeinkosten beruht auf Empfehlungen des Arbeitskreises der Kostenrechtsreferent:innen von Bund und Ländern (FIMI, 2017). Für länderübergreifende Vergleiche wird zudem das Verhältnis der AK zu den geplanten und ausgezahlten öffentlichen Mitteln dargestellt. Damit werden Verzerrungen durch die unterschiedlichen Kostenansätze für outgesourcte Organisationseinheiten vermieden.

3.3.6 Identifizierung von Bestimmungsfaktoren

Die quantitative Darstellung ergänzt ein qualitativer Untersuchungsansatz zur Einordnung des erhobenen Aufwandes und der berechneten Kosten sowie zur Identifizierung wesentlicher Bestimmungsfaktoren. Hierfür wurden zu zwei Zeitpunkten vertiefende Interviews mit beteiligten Verwaltungsstellen geführt: zunächst 2017 mit zwei Einrichtungen des Programmoverheads (Verwaltungsbehörde, Zahlstelle[24]) und dann 2021/2022 erneut mit der Zahlstelle und zusätzlich mit der Zuständigen Behörde sowie drei landrätlichen Bewilligungsstellen, die einen großen Teil des Maßnahmenspektrums des EPLR Hessen abdecken.

Die Interviews waren semistrukturiert, einem einheitlichen Aufbau folgend, aber auf die spezifische Situation der Befragten angepasst. Die Interviews umfassten folgende Themenkomplexe:

- Reflexion der Ergebnisse der schriftlichen Erhebung: Bewertung der Ergebnisse durch die Befragten, Nachvollziehbarkeit, mögliche Gründe für die Befunde;
- Förderverfahren: Änderungen gegenüber der Vorperiode, aufwandsbestimmende Regelungen, Unterschiede zu rein national umgesetzten Maßnahmen, festgestellte Fehler, Auswahlverfahren, Finanzierungsregelungen;
- Förderinhalte: Passfähigkeit der Förderangebote, Interdependenzen zwischen Inhalten und Umsetzung;
- Arbeitsabläufe und Strukturen: Funktionsfähigkeit von Abläufen und Zuständigkeitsverteilungen;
- Personalsituation in Bewilligungsstellen: Ausstattung, Fachkräftegewinnung, Qualifikationsanforderungen;

---

[23] Die finanziellen Änderungen infolge der Verlängerung der Förderperiode um zwei Jahre und die Integration der EURI-Mittel wurden nicht berücksichtigt.

[24] Sowohl mit der Zahlstellenkoordination als auch mit den Fachgruppen.

- Technische Ausstattung und EDV-Landschaft: Funktionalität, Neuerungen;
- Förderperiode 2023 bis 2027: Gestaltung des Übergangs, Vereinfachungsmöglichkeiten;
- interne und externe Auswirkungen und Anpassungsstrategien aufgrund der Corona-Pandemie.

Die Interviews wurden transkribiert und somit einer systematischen Auswertung mit dem Softwareprogramm Maxqda zugänglich gemacht.

Ebenfalls Berücksichtigung im qualitativen Analyseteil finden die Freitexteingaben der umsetzenden Stellen im Zuge der schriftlichen Befragung (Fährmann und Grajewski, 2018). Gefragt wurde nach den aufwandsbestimmenden Merkmalen positiver wie negativer Art, getrennt nach den Bereichen a) Bestimmungen/Regelungen zum Förderverfahren, b) inhaltliche Ausgestaltung, c) Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen und d) technische Rahmenbedingungen. Auch Evaluierungsergebnisse hinsichtlich des administrativen Aufwands und der Zufriedenheit der ZWE mit den Förderverfahren[25] und einschlägige Verwaltungsdokumente wurden bedacht. Soweit sinnvoll, wurden Erkenntnisse aus den Interviews in den anderen Bundesländern mitberücksichtigt.

Das gesamte qualitative Datenmaterial wurde nach einem System, das sich den genannten Interviewthemen entlehnt, codiert und ausgewertet. Um die Anonymität der Befragten zu bewahren, werden spezifische Aussagen nur dann zitiert, wenn sie dem Wortlaut nach keiner Person direkt zugeschrieben werden können. Diese Zitate werden im Text kursiv dargestellt. Ansonsten erfolgt eine zusammenfassende Betrachtung auf Basis des gesamten Datenmaterials.

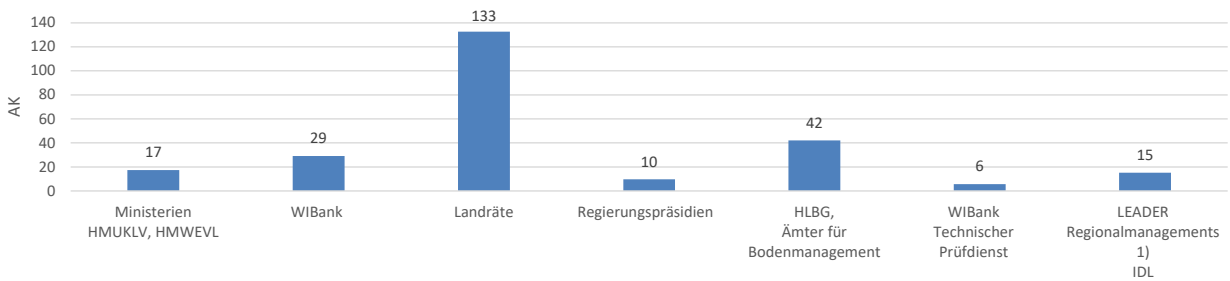
4 Aufwand und Kosten auf Ebene des Gesamtprogramms

Im Folgenden werden die absoluten und relativen IK für den EPLR Hessen in seiner Gesamtheit dargestellt. Es erfolgen zudem Vergleiche mit anderen Förderprogrammen und vorherigen Förderperioden und eine Erörterung von Bestimmungsgründe auf Ebene des Gesamtprogramms.

4.1 Aufwands- und Kostendarstellung

Insgesamt wurden zur Umsetzung des EPLR Hessen im Jahr 2017 rund 252 AK eingesetzt. Die Verteilung der AK auf die verschiedenen Organisationseinheiten stellt Abbildung 3 dar. Mit Abstand die meisten AK entfallen auf die landrätlichen Verwaltungen und die Flurbereinigungsverwaltung (HLBG und Ämter für Bodenmanagement).

Abbildung 3: Verteilung der AK auf Organisationseinheiten im Jahr 2017



1) Das LEADER-Regionalmanagement wurde nicht mit dem vollen Stellenumfang angerechnet, sondern nur anteilig für Aufgaben in der Beratung und Betreuung der Projektträger und in der Unterstützung zur Erfüllung administrativer Verpflichtungen (siehe Kapitel 3.3.3.2).

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2018).

[25] Hierzu liegen Erkenntnisse in erster Linie für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen vor, Quelle sind ZWE-Befragungen.

Auf der Grundlage der ermittelten AK wurden die Personalkosten ermittelt und zusätzliche Kostenpositionen zugespielt. Daraus ergeben sich für das Jahr 2017 absolute Gesamtkosten für Umsetzung von rund 24 Mio. Euro. 14 % der IK wurden dem Programmoverhead zugeordnet, der Rest der Umsetzungsebene. Eine detaillierte Übersicht zu den Ergebnissen findet sich in Anhang 8.

Der Bezug der absoluten IK auf den Durchschnitt der öffentlichen Ausgaben 2016 bis 2018 ergibt relative IK in Höhe von 32,5 %. Es werden also verwaltungsseitig 32,5 Cent aufgewandt, um einen Euro an Fördermitteln auszuzahlen (siehe Tabelle 5). Die relativen IK unterscheiden sich deutlich nach Maßnahmenbereichen. Bei den InVeKoS-Maßnahmen liegen sie mit knapp 12 % deutlich unter den relativen IK der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen.

Tabelle 5: Relative IK nach unterschiedlichen Bezugsgrößen

Maßnahmenbereich	Absolute IK in Mio. Euro [1) 2)]	Relative IK bezogen auf		
		Öffentliche Ausgaben Ø2016-2018 [3) 4)] in Mio. Euro	Öffentliche Ausgaben 2017 in Mio. Euro in %	Durchschnittliche indikative Mittel [5)] in Mio. Euro
Gesamt-EPLR	23,861	32,5	35,1	25,0
ELER-Nicht-InVeKoS	15,771	47,7	54,2	28,0
ELER-InVeKoS	4,755	11,7	12,2	12,1

[1)] Angaben zu vollen Stellen auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung bei den einzelnen Dienststellen (Fährmann, Grajewski 2018).

[2)] Eigene Berechnungen nach Personalkostentabellen für die Kostenberechnung in der Verwaltung (HMdF, 2018) und Stellenplänen der Ministerien sowie nachgeordneter Bereiche (HMdF, 2017)

[3)] Ohne Technische Hilfe, ohne Altmaßnahmen, mit nationalen Top-ups.

[4)] Für die Durchschnittsbetrachtung wurden nur die Jahre herangezogen, in denen Auszahlungen getätigt wurden.

[5)] Sieben-Jahresdurchschnitt auf der Grundlage der 1. Programmänderung.

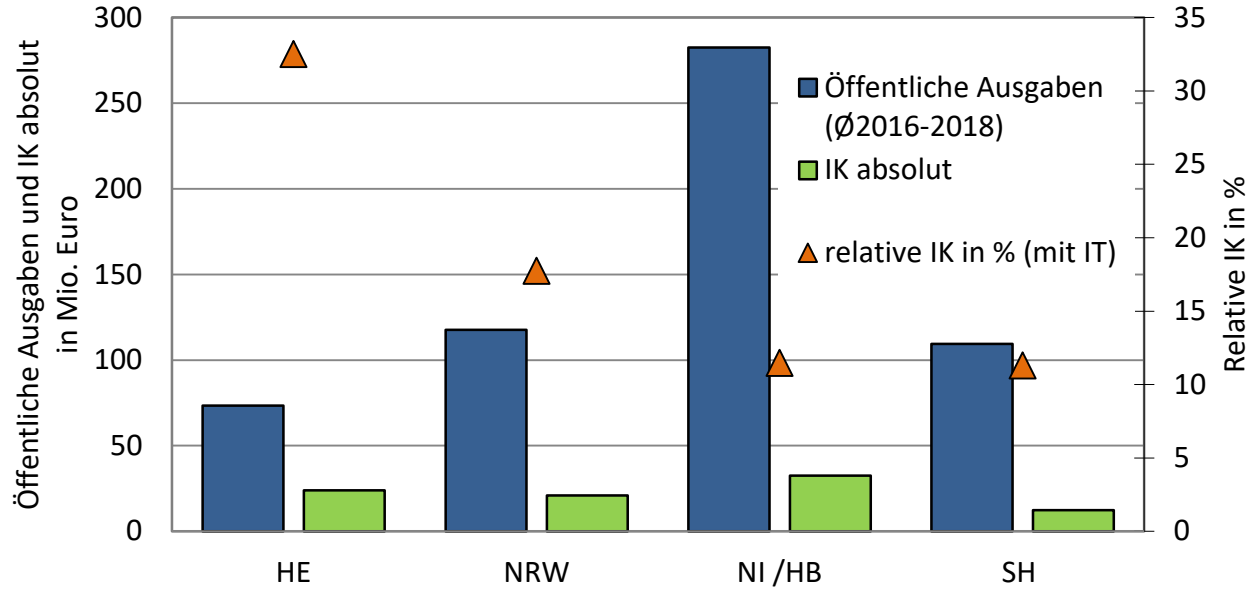
Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018), HMUKLV (2017a), HMUKLV (2019b).

Die Höhe der relativen IK hängt allerdings von der gewählten Bezugsgröße ab (siehe Tabelle 5). Werden allein die Ausgaben in 2017 berücksichtigt, liegen die relativen IK mit 35,1 % etwas höher. Sie sinken auf 25 %, wenn die durchschnittlichen geplanten Ausgaben 2014 bis 2020 als Bezugsgröße dienen. Der Unterschied der relativen IK fällt in Hessen zwischen den drei Bezugsgrößen geringer aus als in den drei anderen untersuchten Programmen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass mit Ausnahme weniger investiver Maßnahmen die Umsetzung und der Mittelabfluss zum Programmstart nicht verzögert verliefen (Schnaut et al., 2018). Aber auch in Hessen dürften die relativen Implementationskosten im Programmverlauf tendenziell noch sinken, wie der Bezug der absoluten IK auf die durchschnittlichen indikativen Mittel in Tabelle 5 zeigt. Dies setzt allerdings voraus, dass mit steigender Inanspruchnahme und steigendem Mittelabfluss nicht auch die absoluten IK steigen. Die hohen Fixkosten der ELER-Förderung, eine Personalausstattung im öffentlichen Dienst, die sich recht unelastisch in der Reaktion auf Mehrbedarfe verhält, und weitere Routinegewinne dürften die erwartete Tendenz einer eher steigenden Umsetzungseffizienz, ausgedrückt in relativen Implementationskosten, stützen.

4.2 Vergleich mit den anderen ELER-Programmen der 5-Länder-Evaluation

Abbildung 4 stellt die IK des EPLR Hessen im Vergleich mit den ebenfalls untersuchten ELER-Programmen dar. Bei den öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018 weist der EPLR Hessen das geringste Ausgabenvolumen auf. Die absoluten IK in Hessen liegen über denen von NRW und SH. Die relativen IK in Hessen liegen aufgrund des relativ geringen Ausgabenvolumen deutlich über denen der anderen Programme.

Abbildung 4: Öffentliche Ausgaben, absolute und relative Implementationskosten im Programmvergleich



Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung (Fährmann und Grajewski, 2018).

Für einen aussagekräftigen Vergleich ist es sinnvoll, die IT-Kosten aufgrund der Erfassungsunterschiede gesondert zu betrachten. Des Weiteren ist die Rolle des Küstenschutzes zu berücksichtigen. NI/HB und SH bieten diese Maßnahme an, überwiegend ohne ELER-Beteiligung als Top-up-Maßnahme. Da Küstenschutzmaßnahmen ein sehr hohes Finanzvolumen bei sehr geringem Verwaltungsaufwand aufweisen, haben sie großen Einfluss auf die Gesamtwerte. Aus diesen Gründen werden in Tabelle 6 die relativen IK zusätzlich ohne IT-Kosten und – für die Programme NI/HB und SH – ohne Kosten für Küstenschutzmaßnahmen ausgewiesen. Bei dieser Betrachtung liegen die relativen IK der Programme näher zusammen, wenngleich weiterhin Unterschiede bestehen.

Tabelle 6: Relative Implementationskosten 2017 im Programmvergleich

Kostenstruktur 2017		NRW	**HE**	NI /HB	SH
Öffentliche Ausgaben Ø 2016-18 [1)]	Mio. Euro	118,259	**73,346**	282,462	109,387
IK absolut 2017	Mio. Euro	20,877	**23,861**	32,439	12,362
IT-Kosten	Mio. Euro	1,420	**0,889**	4,135	1,913
Relative IK (mit IT)	in %	17,7	**32,5**	11,5	11,3
Relative IK (ohne IT)	in %	16,5	**31,3**	10,0	9,6
Relative IK (ohne IT und Küstenschutz)	in %			13,0	15,9

[1)] ohne Technische Hilfe, mit Top-ups

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung (Fährmann und Grajewski, 2018) und den Durchführungsberichten der Länder.

Aufgrund der unterschiedlichen Organisations- und auch Gehaltsstrukturen bzw. angesetzten Pauschalen, die der Umsetzung der vier Programme zugrunde liegen, werden in Tabelle 7 die ermittelten AK auf die öffentlichen Mittel bezogen.[26] Auch bei dieser Darstellung bleiben die Unterschiede in einer vergleichbaren Abstufung zu der in Tabelle 6 dargestellten Relation zwischen IK und ausgezahlten öffentlichen Mitteln bestehen.

[26] Diese Betrachtungsweise wurde auch in einer Studie von Spatial Foresight und t33 (2018) zu den Umsetzungskosten der EU-Strukturfonds gewählt und als geeignet für vergleichende Darstellungen empfohlen.

Tabelle 7: Eingesetzte AK je Mio. Euro geplante öffentliche Mittel bzw. ausgezahlte öffentliche Mittel 2016 bis 2018 (Durchschnitt)

	NI/HB	HE	SH	NRW
AK 2017	397	252	121	250
Durchschnitt der ausgezahlten öffentlichen Mittel 2016 bis 2018 in Mio. Euro	282	73	127	118
AK je Mio. Euro	1,4	3,4	0,9	2,1
Geplante öffentliche Mittel im Jahresdurchschnitt in Mio. Euro	328	93	124	169
AK je Mio. Euro	1,2	2,7	1,0	1,5

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung (Fährmann und Grajewski, 2018) und Grajewski (2016).

4.3 Vergleich mit anderen Förderprogrammen

Die Vergleichbarkeit der Ergebnisse dieser IK-Analyse mit anderen Studienergebnissen – für den ELER, die EU-Strukturfonds oder nationale Programme – hängt davon ab, wie die Studien den Verwaltungsaufwand und die daraus entstehenden Kosten definiert und erhoben haben. Sweco GmbH (2010) verweist beispielsweise auf den Umstand, dass die administrativen Eigenheiten der EU-Strukturfonds Vergleiche mit anderen Politikfeldern erschweren. Dies gilt gleichermaßen auch für die GAP im Vergleich zur EU-Strukturpolitik oder nationalen Programmen. Aber auch Studien, die sich nur auf ein Politikfeld beziehen, sind nur eingeschränkt vergleichbar, zumal häufig eine detaillierte Erläuterung der Methode fehlt. Die folgenden Ausführungen sollen daher nur das Spektrum der Diskussion um Implementationskosten abstecken. Vergleiche zur vorliegenden Studie können nur mit Vorsicht gezogen werden.

In Deutschland hat sich der Landesrechnungshof Baden-Württemberg mit dem Verwaltungsaufwand von EGFL- und ELER-Maßnahmen beschäftigt. In seiner Untersuchung für das Jahr 2013 kommt er zu dem Ergebnis, dass das Verhältnis der Kosten zu den Fördermitteln beim ELER 25 % beträgt (32 % bei ELER-Fläche) (LRH BW, 2015). Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz weist für sein ländliches Entwicklungsprogramm für das Jahr 2016 „Verwaltungskosten pro Euro Fördergeld“ in Höhe von 27,6 Cent pro Euro ausgezahlter Zuwendung bzw. 17,2 Cent pro Euro bewilligter Zuwendung aus (MWVLW, 2017). Die ausgewiesenen Umsetzungskosten sind mit denen in Hessen vergleichbar, wobei die ermittelten relativen IK bei den Flächenmaßnahmen in Hessen deutlich unter denen von Baden-Württemberg liegen.

Die EU-Kommission selbst fragt bei den Mitgliedstaaten Umsetzungskosten ab. Diese Kosten beziehen sich auf die Aktivitäten der Zahlstellen im Zusammenhang mit dem Management und den Kontrollen der GAP-Ausgaben – und fußen daher, wie bereits erwähnt, auf einem engeren Umsetzungsverständnis als die vorliegende Analyse. Die Ergebnisse dieser Erhebungen werden im Jahresbericht der DG Agri veröffentlicht. Für 2017 weist der Bericht einen Anteil von 6,7 % an den verausgabten EU-Mitteln der 2. Säule aus (DG Agri, 2018). Für die 1. Säule liegt der Kostenanteil mit 2,1 % deutlich niedriger.

Spatial Foresight und t33 (2018) haben EU-weit die administrativen Kosten für die ESIF-Programme ermittelt. Statt eines „Normalförderjahrs“ wurde in dieser Studie versucht, den gesamten Programmverlauf abzubilden.[27] Im Ergebnis weist die Studie einen Anteil der administrativen Kosten an den öffentlichen Mitteln von 8,3 % für den ELER aus, ein deutlich höherer Wert als für die anderen ESI-Fonds (Spatial Foresight und t33, 2018, S. 37), gleichzeitig aber wesentlich niedriger als die Ergebnisse der IK-Analysen. Neben anderen Erfassungszeiträumen und Begriffsverständnissen dürfte dies vor allem unterschiedlichen Gehaltsstrukturen geschuldet sein. Die Betrachtung nach eingesetzten AK je Mio. Euro ergibt vergleichbare Größenordnungen. Hessen liegt mit 2,7 AK je Mio. Euro über den in der Studie ausgewiesenen 2,18 AK je Mio. Euro (siehe Tabelle 7).

[27] Die Kostenentwicklung verläuft demnach in den ersten Jahren ansteigend, verbleibt in der Programmmitte auf einem hohen Niveau, um dann gegen Ende der Förderperiode wieder abzusinken. Unberücksichtigt bleibt dabei, dass sich zu Beginn und am Ende die Programmperioden überschneiden.

Eine Studie im Auftrag der DG Agri (2019), die sich allerdings nur auf den InVeKoS-Bereich bezieht, hat Kosten von rund drei Prozent des GAP-Budgets für die in die Untersuchung einbezogenen Mitgliedstaaten ermittelt. Dieser Wert bezieht sich auf die GAP insgesamt; es wird geschätzt, dass der InVeKoS-Bereich der 2. Säule dabei vergleichsweise höhere Kosten verursacht.

Zur Einordnung der Ergebnisse der IK-Analyse können auch Untersuchungen der Vollzugswirtschaftlichkeit herangezogen werden, die auf der Grundlage der Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung (BHO) für einzelne Förderprogramme vorliegen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass es sich – im Vergleich zu den ländlichen Entwicklungsprogrammen – nicht um komplexe Programme handelt, sondern eher um einzelne Maßnahmen.

In einer Studie von dena (2016) wurde für ein Mittelstandsförderprogramm[28] der Anteil der Verwaltungskosten an den Programmkosten mit vier Prozent angegeben, wobei sich der Aufwand bei Einzel- und systemischen Ansätzen deutlich unterscheidet. Zum Vergleich werden zwei Beratungsmaßnahmen herangezogen. Bei diesen liegen die Anteile bei 19 % (Energieeinsparung vor Ort) und 13 % (Energieberatung im Mittelstand). Der Bundesrechnungshof (BRH) hat 2019 Förderprogramme des Bundes untersucht. Er kommt bei den Programmen „Altersgerecht umbauen“ und „Energetische Stadtsanierung“ auf Verwaltungskostenanteile von 20 bzw. 12 % (BRH, 2019).[29] Für zwei Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds, das EXIST-Gründungsstipendium bzw. das EXIST-Forschungstransfer, wurden Verwaltungskosten von 5,6 % bzw. 5,4 % berechnet (Lübbers und Böhmer, 2021). Overheadkosten und mittelbare Personalkosten wurden dabei aber nicht berücksichtigt. Gleiches gilt auch für die Ergebnisse von Kaufmann et al. (2019) für das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM), für das ein durchschnittlicher Anteil der Kosten der Projektträger am Fördervolumen von 3,5 % ausgewiesen wird.

Auch wenn die Ergebnisse nur eingeschränkt vergleichbar sind und aufgrund der anderen Erfassungssystematik die relativen IK der Förderung eher unterschätzen, deuten sie dennoch darauf hin, dass die Implementation der ländlichen Entwicklungsprogramme einen vergleichsweise hohen Aufwand verursacht.

4.4 Aufwands- und Kostenentwicklung

Gegenüber dem Vorgängerprogramm (mit Erfassungsjahr 2011) hat sich der sich AK-Einsatz zur Umsetzung des EPLR Hessen um 11 % bzw. 30,5 AK verringert. Zwischen 2011 und 2005 gab es hingegen eine deutliche Erhöhung (+ 24 %). 2005 lag der AK-Einsatz bei 229 AK, 2011 bei 283 AK und im Jahr 2017 bei 252 AK.

Bezieht man die ermittelten AK auf die jahresdurchschnittlich in den Förderperioden verausgabten bzw. geplanten öffentlichen Mittel (einschließlich der Top-up-Fördermittel), war der Wert mit 2,39 AK je 1 Mio. Euro 2005 am geringsten. In der Förderperiode 2007 bis 2013 stiegt der Wert auf 2,9, um in der Förderperiode 2014 bis 2020 auf 2,6 zu sinken.

Die Entwicklung der absoluten Implementationskosten folgt der Entwicklung der AK (siehe Abbildung 5). Zwischen 2005 und 2011 gab es einen starken Anstieg, u. a. zurückzuführen auf die Integration[30] und gleichzeitige Ausweitung von LEADER[31], während die IK in der Förderperiode 2014 bis 2020 zurückgegangen sind. Diese Entwicklung zwischen 2011 und 2017 gab es in keinem der anderen untersuchten Programme.

---

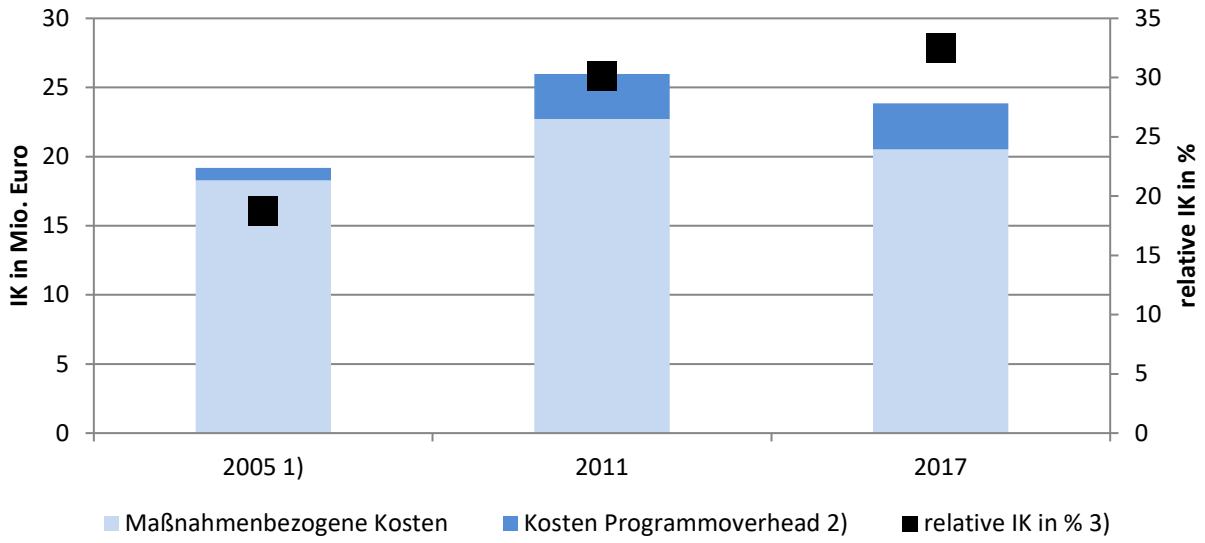
[28] Förderprogramm „Investitionszuschüsse zum Einsatz hocheffizienter Querschnittstechnologien im Mittelstand“.

[29] Der Bundesrechnungshof erachtet diesen Anteil als deutlich zu hoch und führt aus: „Fördermittel sollten soweit wie möglich dem eigentlichen Zweck der Förderung zugutekommen. Das BMI sollte darauf hinwirken, den Anteil der Durchführungskosten an den ausgegebenen Fördermitteln deutlich zu senken. Dafür muss es untersuchen, ob die Beauftragung der KfW wirtschaftlich ist und ob die Programminhalte und -verfahren anders ausgestaltet werden können“ (BRH (2019), S. 16).

[30] 2000 bis 2006 wurde LEADER als eigenständiges Programm umgesetzt und wurde demnach nicht in die IK-Analyse, die sich nur auf den EPLR Hessen erstreckte, für das Jahr 2005 einbezogen.

[31] 2000 bis 2006 gab es acht LEADER-Regionen (und drei Regionalforen außerhalb von LEADER), in 2007 bis 2013 20 LEADER-Regionen und fünf HELER-Regionen.

Abbildung 5: Entwicklung der absoluten und relativen IK zwischen drei Erhebungszeitpunkten



1) ohne das getrennt programmierte und umgesetzte LEADER+-Programm.
2) 2017 sind im Programmoverhead nicht den Maßnahmen zuordnete Kosten der WIBank-Gruppe investiv enthalten.
3) 2005: Absolute IK bezogen auf den ø der Ausgaben 2005 und 2006, 2011: Absolute IK bezogen auf den ø der Ausgaben 2010 bis 2012, 2017: Absolute IK bezogen auf den ø der Ausgaben 2016 bis 2018.

Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2008), Fährmann et al. (2014) und Fährmann und Grajewski (2018).

Die relativen IK sind kontinuierlich gestiegen, wie Abbildung 5 zeigt. Dabei fiel der Sprung zwischen 2005 und 2011 mit 11,4 Prozentpunkten deutlicher aus als zwischen 2011 und 2017 (+2,4 Prozentpunkte). Die relativen IK in der Förderperiode 2014 bis 2020 (Bezugsjahr 2017) sind trotz geringerer absoluter IK gegenüber der Förderperiode 2007 bis 2013 (Bezugsjahr 2011) nicht zurückgegangen, da sich das für die Berechnung der rel. IK zugrunde gelegte Ausgabenvolumen verringert hat (von 86,3 Mio. Euro auf 73,3 Mio. Euro), vor allem aufgrund einer verzögerten Auszahlungsdynamik.[32]

AK-Entwicklung nach Verwaltungseinheiten

Der absolute Aufwand gemessen in den eingesetzten AK ist gegenüber dem Vorgängerprogramm gesunken (siehe Tabelle 9). Über alle Verwaltungseinheiten hinweg werden rund 30 AK weniger eingesetzt. Dahinter verbergen sich unterschiedliche Entwicklungen.

Auf Ministeriumsebene werden 2017 mehr AK eingesetzt. Einige Maßnahmen wurden zwar deutlich verschlankt. So wurden die AUKM, mit Ausnahme der Vielfältigen Kulturen (VK), in die rein nationale Förderung überführt. Auch in der forstlichen Förderung und der Dorfentwicklung kam es zu einer deutlichen Reduktion der Fördergegenstände im EPLR. Mit EIP und IuZ kamen aber neue Maßnahmen in den EPLR. Des Weiteren kam es zu einer Ausweitung auf Ebene des Programmoverheads, vor allem bei der Verwaltungsbehörde und der BS.

Bei der WIBank wird weniger Personal eingesetzt, vor allem wegen der Herausnahme der AUKM aus der EPLR-Förderung.

[32] Die durchschnittlichen Auszahlungen 2016 bis 2018 in Relation zum Gesamtvolumen 2014 bis 2020 gemäß 1. Änderungsantrag liegen bei knapp über zehn Prozent. Die durchschnittlichen Zahlungen 2010 bis 2012, die zur Ermittlung der relativen IK in der Förderperiode 2007 bis 2013 herangezogen wurden, machten 12,5 % des Gesamtvolumens 2007 bis 2013 aus. Wie ausgeführt, dürften mit steigender Umsetzungsdynamik die relativen IK weiter sinken.

In den landrätlichen Verwaltungen wird ebenfalls weniger Personal in der Umsetzung des EPLR eingesetzt, vor allem im Bereich der Flächenförderung.[33] Trotz einer gestiegenen Anzahl an Maßnahmen und eines höheren Budgets bleibt die Personalausstattung beim RP Gießen nahezu konstant. Durch die Reduzierung des forstlichen Förderangebots wird weniger Personal im RP Darmstadt eingesetzt. Im Hessischen Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation (HLBG) und bei den Ämtern für Bodenmanagement musste aufgrund verschiedener Entwicklungen deutlich mehr Personal für die Umsetzung der beiden EPLR-Maßnahmen eingesetzt werden. Bei den Regionalmanagements blieb der für administrative Aufgaben angerechnete Personalumfang konstant, da auch die Zahl der Gruppen, wenn man die ehemaligen HELER-Regionen einbezieht, sich nicht erhöhte. Der Technische Prüfdienst (TPD) der WIBank setzte deutlich weniger Personal für die Kontrolle der EPLR-Maßnahmen ein.[34]

[33] Dies ist auf die strategische Entscheidung des Landes zurückzuführen, den Großteil der HALM-Maßnahmen außerhalb des EPLR umzusetzen. Die IK-Analyse bezieht sich nur auf den Umsetzungsaufwand der ELER-kofinanzierten Maßnahmen (einschließlich der Top-up-Förderung). Es liegen keine Informationen zum Umsetzungsaufwand der rein national finanzierten Maßnahmen vor.

[34] Der Technische Prüfdienst musste personell sogar im Vergleich zur Vorperiode aufgestockt werden, weil die Kontrollvorgaben bei den InVeKoS-Maßnahmen verschärft wurden. Der geringere Personaleinsatz des TPD im EPLR ist nur dem reduzierten Maßnahmenangebot geschuldet.

Tabelle 8: Veränderung der AK-Anzahl nach Verwaltungseinheit für die Umsetzung der EPLR 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020

Verwaltungseinheiten	EPLR Hessen Umsetzung 2017			EPLR Hessen Umsetzung 2011			Entwicklungen gegenüber 2011/Förderperiode 2007 - 2013					
	maßnahmen-bezogen	programm-bezogen	**EPLR Gesamt**	maßnahmen-bezogen	programm-bezogen	**EPLR Gesamt**	AK-Aufwand		Anzahl Maßnahmen		Umfang geplanter Fördermittel [2]	Anzahl LEADER-Regionen
	AK	AK	**AK**	AK	AK	**AK**	absolut	relativ				
Ministerien (HMUKLV, HMWEVL)	7,3	10,1	**17,4**	6,6	8,2	**14,8**	2,6	17%	weniger		102%	
WIBank (alle rel.Gruppen ohne Technischer Prüfdienst) [6]	21,1	8,0	**29,1**	28,6	3,7	**32,3**	-3,2	-10%	weniger		102%	
Landräte - Agrarförderung investiv (AFP, FID)	21,8	-	**21,8**	25,4	-	**25,4**	-3,6	-14%	gleich		99%	
Landräte - Fläche	45,9	-	**45,9**	78,6	-	**78,6**	-32,7	-42%	weniger		83%	
Landräte - Dorf-und Regionalentwicklung	64,9	-	**64,9**	76,0	-	**76,0**	-11,1	-15%	weniger		78%	20 + 5 HELER auf 24
RP Gießen	3,6	-	**3,6**	3,3	-	**3,3**	0,3	8%	höher		219%	
RP Darmstadt (inkl. Hessen Forst 2011) [1]	5,9	-	**5,9**	13,7	-	**13,7**	-7,8	-57%	weniger		196%	
HLBG und Ämter für Bodenmanagement	41,1	0,9	**42,0**	10,3	-	**10,3**	31,7	308%	höher	[3]	85%	
Regionalmanagements	14,7	-	**14,7**	15,0	-	**15,0**	-0,3	-2%	höher	[4]	162%	20 + 5 HELER auf 24
WIBank Technischer Prüfdienst	5,7	-	**5,7**	12,4	-	**12,4**	-6,7	-54%	weniger		102%	
Gesamt [5]	232,0	19,0	**251,0**	269,9	11,9	**281,7**	-30,8	-11%	deutlich weniger		102%	

[1] Nur die forstliche Förderung: Zahlen von 2011 ohne Steillagenweinbauförderung, 2017 ohne Ökoförderung Wein

[2] Eigene Berechnung auf der Grundlage der Finanzangaben der VB; Vergleich Finanzabschluss 2015 mit den indikativen Finanzdaten 2014 bis 2020 (Stand 1. Programmänderung).

[3] Neue Maßnahme "Kleine Infrastrukturen"; neuer "Vorhaben"-Begriff hat zu einem starken Anstieg der Fördervorhaben/Projekte geführt.

[4] Breiteres Vorhabenspektrum möglich durch Umstellung von Richtlinien- auf Zielkonformität.

[5] Ohne IDL

[6] 2017 enthalten die programmbezogenen Angaben den nicht auf die Maßnahmen verteilten Aufwand der Gruppe investiv (3,4 AK) und 0,75 AK für die TH.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018), Fährmann et al. (2014), HMUKLV (2017a) und HMUKLV (2016).

4.5 Bestimmungsfaktoren

Aufwand und Implementationskosten des EPLR Hessen werden durch das Zusammenwirken von Faktoren auf drei Ebenen bestimmt: Gesamtprogramm, Overhead und Maßnahmenumsetzung. Maßgebliche Faktoren auf der erstgenannten Ebene sind das Programmvolumen und das Programmportfolio, der generelle Rechtsrahmen und die Organisationsstrukturen. Da die drei Betrachtungsebenen vielfach verflochten sind, wird dieser Abschnitt mitunter Aspekte andiskutieren, die in den folgenden Kapiteln (insbesondere 6.4 und 6.5) vertieft werden.[35]

4.5.1 Programmvolumen

Das Programmvolumen spielt eine wichtige Rolle für den Umsetzungsaufwand. Der Fixkostenanteil von EU-Programmen ist hoch, da unabhängig von den eingeplanten Mitteln Verfahrensabläufe festgelegt und in IT-Systeme integriert werden müssen. Daher ist grundsätzlich ein degressiver Kostenverlauf zu beobachten.

Hessen weist von den betrachteten Bundesländern das finanziell kleinste Programm auf (Grajewski, 2016, Abbildung 1). Einschließlich der TH ist mit Stand 1. Änderungsantrag ein Volumen von rund 500 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln vorgesehen, davon rund 57 % aus EU-Mitteln (einschließlich der Umschichtungsmittel aus der 1. Säule). Damit stehen etwas mehr Mittel als in der vorherigen Förderperiode zur Verfügung (Grajewski, 2016, Tabelle 1).

Bleiben die Mittel für die TH außen vor und werden nur die Mittel zur Maßnahmenumsetzung betrachtet, ist das Mittelvolumen annähernd gleichgeblieben. Zurückgegangen ist allerdings der Mittelumfang, der für die Top-up-Förderung vorgesehen ist. Zusätzlich sind knapp über 200 Mio. Euro als nationale Top-ups eingeplant (HMUKLV, 2017a), und damit rund 50 Mio. Euro weniger, als in der letzten Förderperiode (Forstner et al., 2016, Tabelle 3). Top-ups finden sich bei vielen Nicht-InVeKoS-Maßnahmen, vor allem aus beihilferechtlichen Erwägungen (z. B. zur Finanzierung von nicht Anhang-I-Produkten).

Da Hessen die gemäß ELER-Verordnung maximal möglichen Kofinanzierungssätze nicht in Gänze ausgeschöpft hat, wäre eine weitere Aufstockung der rein nationalen Top-up-Mittel möglich gewesen. Bei den InVeKoS-Maßnahmen werden nur bei der Ausgleichszulage (AGZ) zusätzlich rein nationale Mittel eingesetzt. In den ersten beiden Programmjahren wurde die AGZ ausschließlich national finanziert. Top-ups bei der AGZ ermöglichen darüber hinaus eine finanztechnische Flexibilität, insbesondere zur kurzfristigen Verwendung nicht verausgabter Mittel aus der GAK (siehe auch Ausführungen in Schnaut et al., 2018, S. 172). Ansonsten werden, wie weiter unten ausgeführt wird, auch die mit Top-ups geförderten Maßnahmen organisatorisch und verwaltungstechnisch weitgehend analog zu den Vorhaben, in die EU-Mittel fließen, umgesetzt. Dies gilt auch für die rein national finanzierten Maßnahmen im Bereich der Flächenmaßnahmen, die nunmehr gänzlich außerhalb des Plans angeboten werden. Damit entfällt ein Aspekt, der für die weitgehende Ausschöpfung von Kofinanzierungssätzen und Verschiebung von „überschüssigen“ nationalen Mitteln in die Top-up-Förderung (oder rein nationale Förderung) spricht. Baden-Württemberg argumentiert beispielsweise, dass die Auszahlung von Top-up-Mitteln weniger bürokratisch sei (MLR, 2017). Was aber auch für Hessen gilt, ist der Vorteil, dass bei einer Konzentration der EU-Mittel auf weniger Vorhaben oder Flächen sich die Grundgesamtheit für die Risikoanalyse und Vor-Ort-Kontrollen/Ex-post-Kontrollen reduziert. Damit sinkt auch das Anlastungsrisiko (MLR, 2017).

Obwohl das Mittelvolumen (ohne TH) annähernd gleichgeblieben ist, sind die absoluten Implementationskosten zurückgegangen. Diese Entwicklung ist unter den vier EPLR der 5-Länder-Evaluation nur in Hessen zu beobachten und ist in erster Linie auf Änderungen bei den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zurückzuführen. In allen anderen Bundesländern sind die absoluten Kosten weiter angestiegen. Die relativen IK bleiben aber weiterhin

[35] Zusätzlich werden dort jeweils die Bereiche IT und Personal diskutiert.

hoch, aufgrund des insgesamt geringen Programmvolumens. Dieser Befund deckt sich auch mit Ergebnissen einer EU-weiten Studie, die ausführt, dass kleinere Programme einen höheren AK-Aufwand (siehe auch Tabelle 7) und höheren Kosten in Relation zum Programmvolumen haben (Spatial Foresight und t33, 2018, S. 61).

4.5.2 Programmportfolio

Das Programmportfolio kann sich auf mehrfachem Wege auf den Umsetzungsaufwand auswirken. Wesentliche Faktoren sind die Zahl der Maßnahmen, deren budgetäre Ausstattung, Förderhistorie und Förderansätze sowie die Planung der Inanspruchnahme.

Im Programmvergleich hat Hessen nur eine geringe Zahl von Maßnahmen. Im Rahmen der IK-Analyse werden 19 Fördermaßnahmen in Hessen unterschieden. Die anderen drei untersuchten Länderprogramme weisen eine deutlich höhere Zahl von Fördermaßnahmen auf.[36] Im Grundsatz erzeugt eine höhere Maßnahmenzahl durch maßnahmenspezifische Fixkosten und vermehrten Koordinationsaufwand höhere IK.

In der vorhergehenden Förderperiode war das Maßnahmenspektrum in Hessen wesentlich umfangreicher. Dahinter lag eine „Schutzschirm"-Philosophie. Es sollte möglichst das gesamte Spektrum an kofinanzierbaren Maßnahmen angeboten werden, um die Maßnahmen über die EU-Kofinanzierung für die nationale Finanzierung abzusichern (Fährmann et al., 2014: S. 73). Die Reduktion der Fördermaßnahmen fand im Bereich der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, der forstlichen Förderung und der ländlichen Entwicklung (vormals Schwerpunktbereich 3) statt. Auch wurde darauf verzichtet, neben LEADER eine weitere Variante eines regionalen Entwicklungsansatzes fortzuschreiben, was gemäß einer Rückmeldung aus dem Programmoverhead *„positiv zu werten"* ist. Die deutliche Reduktion der Fördermaßnahmen liefert einen Erklärungsgrund für den gesunkenen Aufwand und die geringeren absoluten Kosten in der Förderperiode 2014 bis 2022. Dies wird in Kapitel 6 vertieft diskutiert.

Der EPLR Hessen enthält allerdings weiterhin Fördermaßnahmen mit einer geringen budgetären Ausstattung. Diese weisen oftmals hohe Fixkostenanteile und damit eine geringe Umsetzungseffizienz auf, weil jeweils eigene zahlstellenkonforme Verfahren zu implementieren sind und diese Verfahren gleiche Standards unabhängig von der Höhe des Förderbudgets erfüllen müssen. So urteilt denn auch eine Rückmeldung aus dem Programmoverhead: *„Der Grundaufwand für EU-Förderung ist unabhängig vom Maßnahmenvolumen sehr hoch. Daher sollte gerade bei kleinen Maßnahmen gut überlegt werden, ob sich der Aufwand lohnt, diese mit EU-Mitteln kozufinanzieren. Die vom TI im Rahmen der IK-Analyse als Benchmark gesetzte 1 Mio. öffentliche Mittel ist durchaus passend."*

Sieben Maßnahmen in Hessen liegen unter dem von uns gesetzten Benchmark von einer Million Euro öffentlicher Mittel je Jahr[37], mit einem Anteil von 2,7 % an den maßnahmenbezogenen indikativen Mitteln. Demgegenüber liegt der Anteil an den maßnahmenbezogenen IK bei rund elf Prozent. Es handelt sich demnach um Maßnahmen mit einem überproportionalen Anteil an den IK in Relation zu ihrem Anteil an den Fördermitteln. Die relativen IK bezogen auf die jahresdurchschnittlichen indikativen Mittel liegen zusammengenommen bei 86 %, also deutlich über den Werten für den Gesamtplan und die beiden Maßnahmengruppen (siehe Tabelle 5). Sie erhöhen zudem

[36] NRW 32, SH 25 (mit Küstenschutz), NI/HB 34 (mit Küstenschutz). Im Bereich der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) erfolgte die Programmierung sehr unterschiedlich detailliert. Zum Zwecke der Vergleichbarkeit haben wir die AUKM in NI/HB daher zu vier Maßnahmen zusammengefasst, obgleich insgesamt 30 Maßnahmen programmiert wurden. Allerdings verbergen sich auch hinter dem Vertragsnaturschutz in NRW und SH unterschiedliche Maßnahmenvarianten, die in der Programmierung aber nicht differenziert wurden. Auch in Hessen verbergen sich hinter den Fördermaßnahmen zum Teil verschiedene Maßnahmenvarianten. Durch das schlanke Agrarumweltprogramm im EPLR selbst ist das Portfolio aber insgesamt geringer.

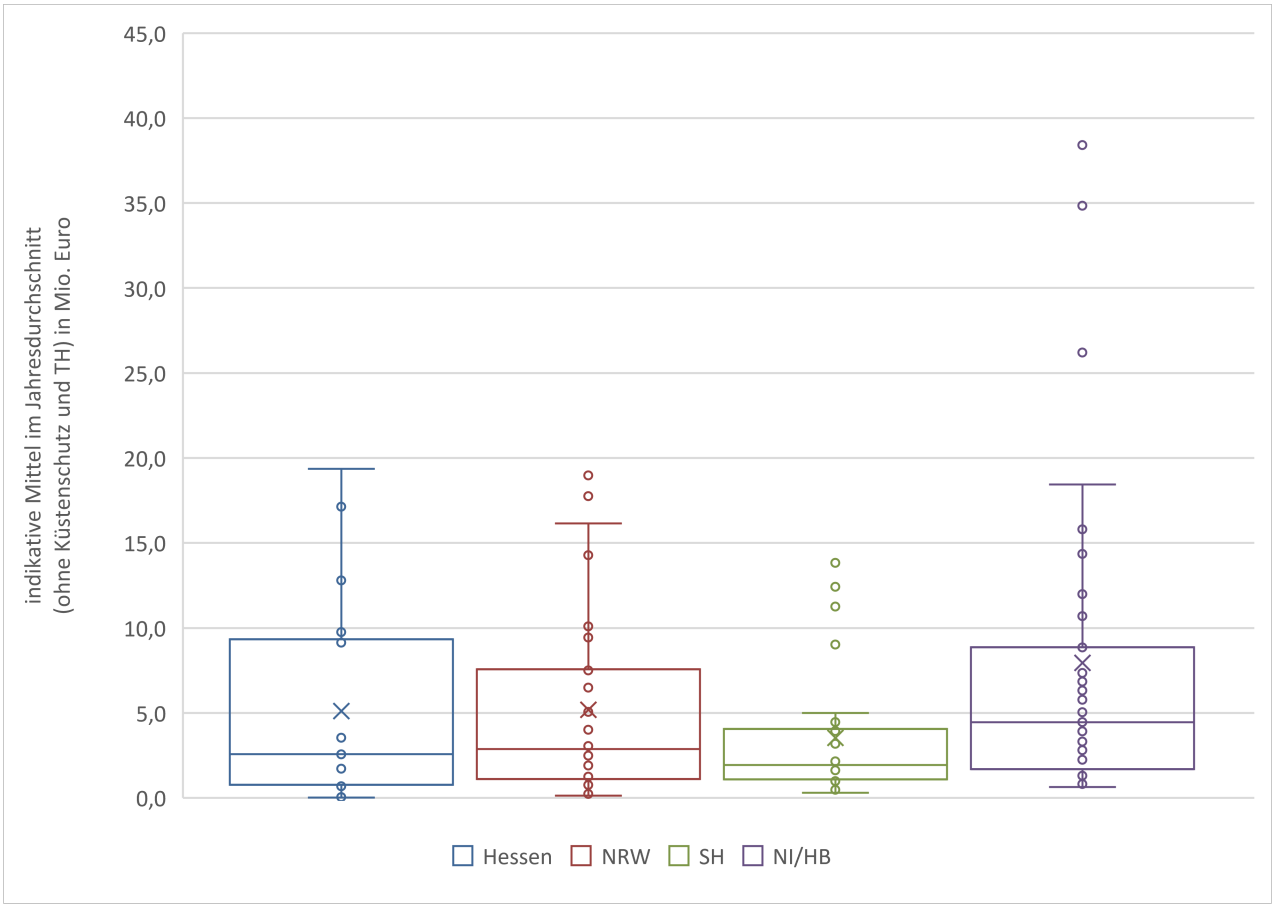
[37] Diesen Schwellenwert von einer Million Euro hatten wir in der IK-Analyse der EPLR 2007 bis 2014 auf der Grundlage der empirischen Befunde gesetzt und mit den Auftraggebern diskutiert. In der Programmierungsphase der EPLR 2014 bis 2020 wurde seitens der Programmverantwortlichen die Reduzierung von Kleinstmaßnahmen angeregt, was aus strategisch-politischen Gründen nicht immer realisiert wurde, auch in Hessen.

die IK auf Ebene des Programmoverheads, weil der Koordinationsaufwand von der Anzahl der Maßnahmen abhängt.[38]

Die Fördermittel verteilen sich sehr unterschiedlich auf das Spektrum der Fördermaßnahmen. Dies gilt für alle der von uns betrachteten Länderprogramme, wie Abbildung 6 zeigt. Dargestellt werden die indikativen Mittel der verschiedenen Fördermaßnahmen im Jahresdurchschnitt.

Neben einer Vielzahl kleinerer Maßnahmen weisen alle EPLR einige finanzstarke Maßnahmen auf, sodass der Mittelwert (x) deutlich über dem Median (-) liegt.

Abbildung 6: Indikative Mittel der Fördermaßnahmen im Jahresdurchschnitt in den vier EPLR



Lesehinweis: Der Boxplot zeigt die Minimal- und Maximalwerte (untere und obere Antennen), das untere und obere Quartil (Anfang und Ende der Box), den Median (Strich innerhalb der Box) und den arithmetischen Mittelwert (x) der jahresdurchschnittlichen indikativen Mittel je Fördermaßnahme in der EPLR.
SH und NI/HB ohne Küstenschutz

Quelle: Eigene Darstellung nach HMUKLV (2017a), MUNLV (2018), MELUND (2018) und ML (2018).

Der Anteil von Kleinstmaßnahmen im Programmportfolio liegt in Hessen mit sieben von 19 Maßnahmen, also 28 %, immer noch geringfügig über dem Anteil der anderen Länderprogramme.[39] Im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013 kam es aber zu einer deutlichen Reduktion des Anteils von Kleinstmaßnahmen (Fährmann et al., 2014: S. 74).

[38] Auch das MLR (2017) gab die Empfehlung, zur Senkung des Verwaltungsaufwandes bevorzugt Maßnahmen bzw. Vorhabensarten in das EPLR aufzunehmen, die mit einem mittleren bis hohen Mittelvolumen ausgestattet sind. Ansonsten stünden Aufwand und Ertrag in einem ungünstigen Verhältnis.

[39] In NRW und SH liegt der Anteil der Kleinstmaßnahmen bei 25 %; in NI/HB bei 6 % (wenn die AUKM aus Vergleichsgründen stärker zusammengefasst werden, s. o.).

Die Förderhistorie der Maßnahmen und ihre Einbettung in die Förderlandschaft beeinflussen ebenfalls den Umsetzungsaufwand. Neue Maßnahmen erfordern hohe Investitionen zu Beginn und sind noch über längere Zeit mit erheblichen Lern- und Anpassungskosten verbunden, da zumeist kontinuierlich nachgesteuert werden muss.

Sieben neue Fördermaßnahmen weist der EPLR Hessen auf, sechs im Bereich der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen und mit den Vielfältigen Kulturen ein Förderangebot im InVeKoS-Bereich. Alle neuen Nicht-InVeKoS-Maßnahmen sind zugleich auch Fördermaßnahmen mit einem indikativen jährlichen Budget von unter einer Million Euro. Zu Lern- und Anpassungskosten treten also noch die Effekte der geringen Budgetausstattung. Während die kleinen Infrastrukturen in die Abwicklung der Flurneuordnungsbehörden integriert werden konnten, wurden die Kooperationsmaßnahmen neu in die Zuständigkeit des RP Gießen gelegt. Bei den Kooperationsmaßnahmen konnte weder auf Strukturen und Vorerfahrungen zurückgegriffen werden. Für die EIP-Agri hat das RP Gießen seit 2016 Arbeitstreffen für Bewilligungsstellen in den anderen Bundesländern mitorganisiert und mit Beiträgen unterstützt, um Lösungen für die in den Anfangsjahren aufgetretenen Problembereiche zu entwickeln. Nach den Erfahrungen in den ersten Jahren der Umsetzung der EIP wurden im Laufe des Jahres 2018 die Richtlinie und die bestehenden Formulare deutlich überarbeitet, um das Verfahren insgesamt zu verschlanken (Eberhardt, 2018, S. 37f.). Die Maßnahmen für Innovation und Zusammenarbeit, mit der EIP zusammen in einer gemeinsamen Richtlinie, mussten vergleichbare Lernprozesse durchlaufen. Hinzu kommt bei den letztgenannten Maßnahmen, dass die Akteurskonstellationen komplex sind, was ebenfalls hohen Umsetzungsaufwand bedingt. Dies gilt in ähnlicher Weise für andere Maßnahmen wie beispielsweise LEADER. Diese aus diesen Prozessen entstehenden Projekte sind auch weniger standardisiert. Bei den Vielfältigen Kulturen als neuer InVeKoS-Maßnahme musste nach dem ersten Jahr der Antragsstellung deutlich nachgesteuert werden (Sanktionskatalog, intensive Beratung der Antragstellenden zur Reduzierung von Fehlerrisiken).

Hessen hat sein Programmportfolio also deutlich verschlankt und in weiten Teilen mit einem ausreichenden Budgetansatz hinterlegt. Insbesondere im Bereich der Kooperationsmaßnahmen wurde allerdings ein anderer Weg beschritten. Diese neuen und finanziell gering ausgestatteten Maßnahmen haben zwar keinen großen Anteil an den maßnahmenbezogenen IK, können aber durchaus den Aufwand auf Seiten des Programmoverheads erhöhen.

4.5.3 Regelungsrahmen

Die Umsetzung der ELER-Programme erfolgt in einem komplexen Rechtsrahmen, der unmittelbar auf das Shared-Management-System zurückzuführen ist, in dem die Verwaltung alleinig den Mitgliedstaaten obliegt und die EU eine rechtmäßige und ordnungsgemäße Mittelverwendung nur über detaillierte Umsetzungsregeln sicherstellen kann (siehe auch Ausführungen in WBAE, 2019, Kapitel 3). Obgleich schon seit Anfang der 2000er Jahre über die Vereinfachung der EU-Förderung diskutiert wird (siehe Kapitel 2), ist die Komplexität stetig gewachsen.

Kontrollsystem und Fehlerraten

Insbesondere die Intensität und die Zahl der Prüfungen hat seit den 1990er Jahren deutlich zugenommen. Dies betrifft die internen Prüfungen (Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Ex-post-Kontrolle) und die externen Kontrollen durch die EU, die BS und den Internen Revisionsdienst (IRD), die mittlerweile auch Detailregelungen von Maßnahmen prüfen. Daneben prüfen Rechnungshöfe, vor allem von EU und Land. Dadurch steigt nicht nur der Aufwand im Programmoverhead, sondern auch der Aufwand auf Maßnahmenebene in der Begleitung und Würdigung von Prüfergebnissen. Neue Themen, die in jüngster Zeit stärker beachtet werden müssen, sind die Betrugsvermeidung und -bekämpfung sowie die Vermeidung von Interessenkonflikten. Diese Themen sind in die eingerichteten Verfahren und Systeme einzupflegen. Die Vermeidung von Interessenkonflikten hat etwa dazu geführt, dass die WIBank im Jahr 2018 Bewilligungsfunktionen im Bereich der investiven Maßnahmen der Dorf- und Regionalentwicklung übertragen bekommen hat. Dies gilt beispielsweise in den Fällen, in denen ein Kreis selbst Antragsteller ist.

Das ausdifferenzierte Kontrollsystem ist auch auf die sogenannte Wesentlichkeitsschwelle in der Fehlerquote bei den Ausgaben zurückzuführen, bei deren Überschreiten der Europäische Rechnungshof (EuRH) ein positives Prüfurteil versagt, weil die Zahlungen nach EuRH-Auffassung zu viele Fehler aufweisen. Die Schwelle liegt bei 2 % und gilt für alle Politikbereiche der EU – trotz einer Diskussion, differenzierte Fehlerquoten je nach Politikbereich zuzulassen (EU-COM, 2018). Diese Wesentlichkeitsschwelle ist nicht primärrechtlich vorgegeben, sondern basiert auf einem politischen Konsens (WBAE, 2019, S. 16). Wie der WBAE (2019) weiter ausführt, ist dieser Maßstab sehr gering im Verhältnis zu den in Deutschland von den Landesrechnungshöfen festgestellten Fehlerquoten von 20 bis 30 % in den Landesverwaltungen.

In einem Sonderbericht (EuRH, 2015) wird für die 2. Säule eine durchschnittliche Fehlerquote aller EU-Mitgliedstaaten im Dreijahresmittel von 8,2 % berichtet, davon zwei Drittel auf Nicht-InVeKoS-Maßnahmen und ein Drittel auf flächenbezogene Beihilfen zurückzuführen. Der EuRH leitet daraus die Forderung an die KOM ab, die Durchführung der EPLR genau zu überwachen und die Fehler der Förderperiode 2007 bis 2013 zu vermeiden.

EU-weit ist die Fehlerrate, wie die DG Agri 2021 im Ausschuss für ländliche Entwicklung vorstellte, von 5,19 % im Jahr 2013 auf 2,7 % in 2019 gesunken, um 2020 wieder leicht auf 2,92 % anzusteigen (DG Agri Unit F1 - Conception and consistency of rural development, 2021). In den Annual Activity Reports (AAR) der EU wird je EU-Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre die Fehlerrate ausgewiesen. Hessen lag bezogen auf die Adjusted error rate[40] bei knapp unter 2 % (DG Agri, 2021), in manchen Jahren auch deutlich darunter (2018 1,14 %, 2017 0,23%). Aus Sicht der Zahlstelle ist *die „Berechnung der Adjusted error rate eine Black Box. Der Berechnung kann keine mathematische Formel zu Grunde liegen. Es ist Hessen und auch anderen BL nicht möglich, die von der KOM gelieferte Quote nachzuvollziehen oder zu berechnen. Da man die Berechnung der Quote nicht kennt, kann man auch keine Strategien entwickeln, die Quote gezielt zu senken. Als ZS kann man nur versuchen, seine Arbeit so gut wie möglich zu erledigen, und dann zu hoffen, dass sich bei der Berechnung der KOM niedrige Fehlerquoten ergeben, so dass Konsequenzen wie Vorbehalt und Aktionspläne nicht eintreten.*“ Aufgrund der geringen Fehlerquoten wurde Hessen bislang nicht unter Vorbehalt gestellt; es waren auch keine Aktionspläne erforderlich. Selbst im Jahr 2016, in denen die EU-KOM eine erhöhte Fehlerrate bei den Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (> 2 %) feststellte, wurden Hessen nicht unter Vorbehalt mit der Auflage eines verpflichtenden Aktionsplans gestellt, da rechtzeitig Abhilfemaßnahmen ergriffen wurden (WIBank, 2017b).

Sehr wohl gibt es aber freiwillige Aktionspläne, die auf der Basis von vorab definierten Fehlerquellen über alle Fördermaßnahmen hinweg erstellt werden. Die möglichen Fehlerquellen werden auf der Grundlage von Prüfergebnissen der EU-KOM, des EuRH, der BS und weiterer nationaler Prüfinstanzen identifiziert. Auch die Feststellungen in den jährlichen AAR werden berücksichtigt. In Hessen wurden zu Beginn der Förderperiode folgende Fehlerschwerpunkte gesehen (WIBank, 2016): öffentliche Auftragsvergabe, Schaffung künstlicher Fördervoraussetzungen, Agrarumweltzahlungen. Zur Reduzierung der möglichen Fehler in diesen Bereichen wurden unterschiedliche Maßnahmen entwickelt, die sich sowohl an Mitarbeiter:innen der Verwaltung richteten als auch an Antragstellende, z. B. Schulungen zu Vergabevorschriften oder der Antibetrugsstrategie oder zur Verfügungstellung von Informationsmaterial für Antragstellende (WIBank, 2016).

So sorgt das System von internen und externen Kontrollen für einen hohen Verwaltungsaufwand, bei insgesamt geringen Fehlerquoten und auch geringen Anteilen von tatsächlich vorzunehmenden Finanzkorrekturen an den verausgabten Mitteln (siehe Kapitel 6.4 und 6.5).

[40] DG Agri (2021) beschreibt in Anhang 5 das Konzept der Adjusted error rate. Diese wird ermittelt auf der Basis der von den Zahlstellen berichteten Fehlerrate (auf der Basis der zufällig gezogenen Vor-Ort-Kontrollen). Es fließen in die Adjusted error rate auch noch Informationen von externen Kontrollaktivitäten ein, die von den Bescheinigenden Stellen, den EU-Prüfern und dem Europäischen Rechnungshof vorgenommen werden.

Vielzahl an Umsetzungsregeln

Darüber hinaus haben aufgrund weniger Änderungen des Rechtsrahmens in der Förderperiode 2014 bis 2022 die Ausführungen der IK-Analyse des Vorgängerprogramms weiterhin Bestand (Fährmann et al., 2014, Kapitel 5.2). Als wesentliche problematische Merkmale wurden damals die große Anzahl additiver, auslegungsbedürftiger Regelungen, zahlreiche Verordnungen des Rates und der EU-Kommission, die Fluktuation im Rechtsrahmen, die Leitlinien der EU-Kommission für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen sowie die sich ständig ändernde Rechtsauslegung durch Kontroll-/Prüfergebnisse unterschiedlicher Institutionen identifiziert.

Bestimmungen und Regelungen zur Ausgestaltung von Fördermaßnahmen werden im Wesentlichen durch die Fachreferate in Abstimmung mit der Zahlstelle getroffen. Die getroffenen Verfahrensgestaltungen sind auch Gegenstand von Prüfungen durch die Bescheinigende Stelle. Die Abhilfe von Prüffeststellungen kann ggf. auch (unterjährige) Verfahrensanpassungen erforderlich machen, mit Auswirkungen auf den Mittelabfluss und den administrativen Aufwand.

Weiterhin ist die Hybridstellung des ELER zu beachten (Tietz und Grajewski, 2016). In der Förderperiode 2014 bis 2022 ist der ELER nicht nur Teil der GAP, sondern auch Teil der EU-Strukturpolitik. Folglich sind einzelne Regelungen der Dachverordnung (VO (EU) 1303/2013) zu beachten. *„Herausforderungen für den Bereich ELER-investiv*“, beschreibt es eine Rückmeldung aus dem Programmoverhead, *„liegen in der Vielzahl der zu beachtenden Verordnungen und der Komplexität des Rechtsrahmens, also das Nebeneinander von ESIF-Verordnung und ELER-Verordnung. In der konkreten Umsetzung müssen diese alle beachtet werden, obgleich es auf der Ebene der delegierten Verordnungen oder Leitlinien auch manchmal widersprüchliche Regelungen gibt.“*

Für die Flächenmaßnahmen gelten die Regelungen aus dem InVeKoS, deutlich geprägt von den Direktzahlungen der 1. Säule. Relevant war dies beispielsweise bei der sogenannten „Gelbe-Karten-Regelung“ bei der AGZ. Auch die Frage von Abweichungstoleranzen bei der Flächenförderung, die Gegenstand einer Prüfung durch die EU-KOM war und in der von Hessen bislang praktizierten Form als nicht konform mit der EU-Regelungen angesehen wurde, hat Rückwirkungen auch auf die 2. Säule. Die Verschränkung des ELER mit der 1. Säule ist zudem durch das Greening gewachsen, was die Umsetzung komplexer macht. *„Greening und Agrarumweltmaßnahmen konzeptionell zu trennen, fällt manchen Antragstellern schwer.“*

Durch die Umsetzung der ELER-Förderung im Shared-Management-System ist ferner das Haushaltsrecht von Bund und Ländern zu beachten, also die Landeshaushaltsordnung (LHO) (bei der Nutzung von Mitteln des Bundes im Rahmen der GAK auch die BHO), das Haushaltsgesetz und Verwaltungsvorschriften sowie das Verwaltungsverfahrensgesetz. Darüber hinaus sind die Richtlinien für die Zweckbestimmung der gewährten Zuwendungen zu beachten.

Es führt vor diesem Hintergrund zu einer Verwaltungsvereinfachung, wenn EU- und nationale Bestimmungen nicht divergieren, und nach Möglichkeit einfachere Regelungen seitens der EU übernommen werden. Dies erfordert Abstimmungen sowohl mit den Haushaltsbeauftragten der Ressorts als auch dem Finanzministerium (HMdF). Eine Vereinfachung konnte auf Initiative der WIBank beispielsweise durch eine praktikablere Zinsregelung und eine Harmonisierung der Anwendung erreicht werden (siehe Schnaut et al., 2018, S. 165). Diese Vereinfachung bezieht sich sowohl auf den Berechnungszeitraum für Zinsen, als auch für die Bagatellgrenzen für Hauptforderungen und Zinsen (WIBank, 2015). Besonders positiv zu bewerten ist auch, dass die Regelungen analog auch auf rein nationale finanzierte Vorgänge anzuwenden sind. Dies gilt auch in den Regelungsbereichen, in denen die LHO eigentlich großzügigere Regelungen[41] zulässt. Die Zahlstelle verfolgte aber insgesamt das „*Ziel einer größtmöglichen Vereinheitlichung von europäischen und nationalen Regelungen*“ (WIBank, 2015). Dies erleichtert auch die Arbeit der Bewilligungsstellen, da diese sowohl für ELER-kofinanzierte als auch für die rein

[41] Die Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO ermöglichen es, dass die Bewilligungsstelle von einer Rückforderung der Zuwendung absehen kann, wenn der zurückgeforderte Betrag bei privaten Zuwendungsempfängern nicht mehr als 500 Euro bzw. bei Kommunen nicht mehr als 2.500 Euro beträgt.

national finanzierten Vorhaben zuständig sind. Gleichzeitig werden Zuwendungsempfänger:innen unabhängig von der Art der Finanzierung zumindest in diesem Rechtsbereich gleich behandelt.

Auch im Bereich der vergaberechtlichen Vorschriften wird eine Vereinfachung über die Drei-Angebots-Regelung angestrebt. Weitere Anpassungen der Verwaltungsvorschriften zu §44 der LHO sind in der Diskussion, so z. B. in einer Abkehr von schriftlichen Antragsverfahren oder eine Anwendung der für die Zuwendungsempfänger:innen günstigeren Regelungen bei Verstößen gegen das Vergaberecht (ELER-VB Hessen, 2022). Bei anderen Möglichkeiten, die die EU zulässt, gibt es weniger Bereitschaft seitens des Finanzministeriums, eine Anwendung im nationalen Kontext zuzulassen, so z. B. bei der grundsätzlichen Zulassung eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns oder der Abkehr eines strikten Jährlichkeitsprinzips (ELER-VB Hessen, 2022). EU-Regelungen, die aus Sicht der VB und der EU-Zahlstelle, aufwandserhöhend wirken, nach nationalen Haushaltsrecht aber möglich wären, werden nicht angewandt. Dies gilt für die Mehrwertsteuerförderung[42] und die Gewährung von Vorschüssen. Beide Möglichkeiten werden nicht genutzt, auch wenn seitens der Zuwendungsempfänger:innen zum Teil Probleme in der Finanzierung von Projekten gesehen werden (Peter et al., 2019).

Unabhängig von der Frage der EU-Finanzierung strahlt auch das europäische Wettbewerbsrecht durch seine Regelungen der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise in der Europäischen Union (AEUV) auf die Gewährung von Zuwendungen aus. Auch bei nationalen Zuwendungen ist demnach immer zu prüfen, welche beihilferechtliche Grundlage gilt (Gumpert, 2020).

Im nationalen Förderkontext gibt es größere Ermessensspielräume im Vergleich zu EU-Förderverfahren. Die umsetzenden Stellen können zwar nicht Förderrichtlinien frei interpretieren und Verwaltungsverfahrensgesetz sowie Haushaltsordnung außer Acht lassen. Bei der Umsetzung von Zweckprogrammen ist die Möglichkeit, Ermessen auszuüben, aber wichtig. Es „braucht zu ihrem Gelingen Ermessensspielräume, da die Realität immer anders aussieht als von Planern eines Programms gedacht“ (Noack, 2009). Erfahrungen, regionale, lokale und einzelfallbezogene Besonderheiten müssen in Förderentscheidungen einfließen können. Dieser Anforderung steht der Anspruch gegenüber, eine Homogenität im Verwaltungshandeln sicherzustellen, um Anlastungsrisiken zu minimieren. Dies ist am einfachsten zu gewährleisten, wenn das Ermessen durch umfassende Regelungen stark reduziert wird. Je mehr Ermessen zugestanden wird, desto höher ist der Abstimmungsaufwand, damit nicht in ähnlich gelagerten Fällen anders entschieden wird, sowie der Aufwand für Begründungen, die auch bei externen Kontrollen nachvollzogen werden können. Vor allem Maßnahmen, die einen heterogenen ZWE-Kreis und dementsprechend vielfältige Vorhaben haben, Bottom-up-Ansätze verfolgen und einer proaktiven Akquise bedürfen, brauchen flexiblere Förderbedingungen und größere Ermessensspielräume. Maßnahmen, denen wir die aufgeführten Eigenschaften zugewiesen haben,[43] hatten im Durchschnitt relative Implementationskosten von 58 %, ein Wert deutlich über dem Durchschnitt der maßnahmenbezogenen IK.

4.5.4 Organisation

In der Organisation der ELER-Förderung besitzen die zuständigen Ebenen hohe Freiheitsgrade. Aus der Forschung ist hinlänglich bekannt, dass Organisationsentscheidungen eine zentrale Rolle für Verwaltungseffizienz spielen. Auch vorherige IK-Analysen haben deutliche Organisationseffekte festgestellt. Vor dem Hintergrund der spezifischen Anforderungen und Erfordernisse im EU-Förderkontext (sachgerechte und agile Steuerungsfähigkeit in einem Mehrebenensystem, Sicherstellung der Homogenität im Verwandlungshandeln zur Minimierung des Anlastungsrisikos) ist die von Hessen gewählte Organisationsstruktur herausfordernd. Besonderheiten sind die 2010 erfolgte Verlagerung der Zahlstellenfunktion auf die WIBank und die starke Einbindung der landrätlichen

[42] Außer bei der Flurneuordnung und den kleinen Infrastrukturen (Finanzierung als Top-up aus nationalen Mitteln).

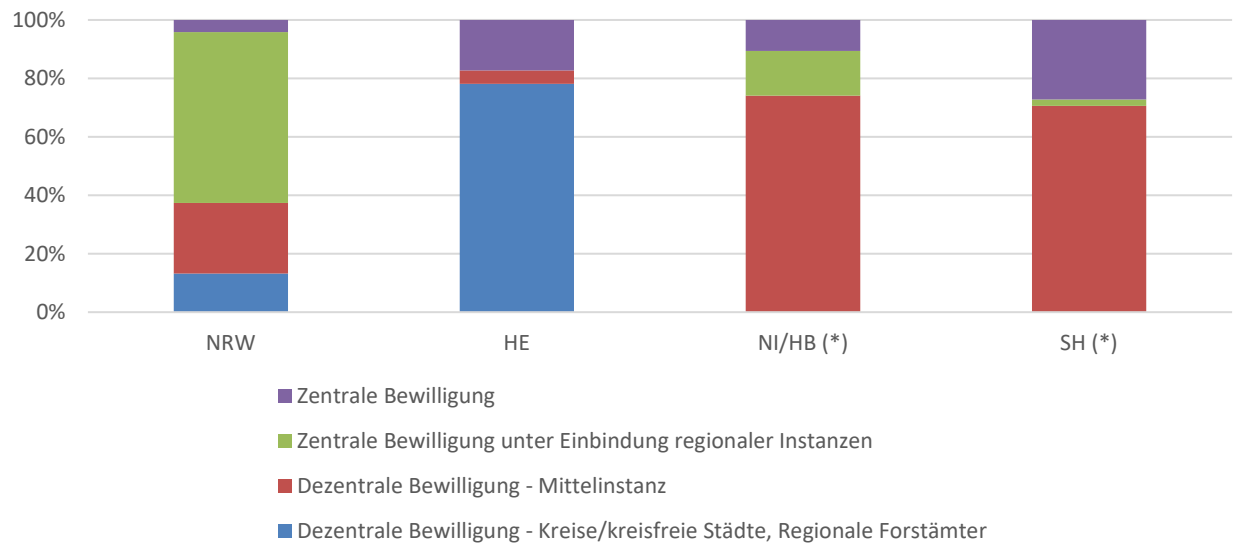
[43] Dazu gehören von den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen die Maßnahmen der Dorf- und Regionalentwicklung einschließlich LEADER, Förderung in Diversifizierung (FID) und die Kooperationsmaßnahmen.

Verwaltungen in die Bewilligung sowohl von InVeKoS- als auch Nicht-InVeKoS-Maßnahmen. Dadurch besteht, wie Schnaut et al. (2018, S. 148) bereits herausgestellt haben, „ein hohes Maß an (personalintensivem) Koordinierungsaufwand auf unterschiedlichen Ebenen."

Auf Ministeriumsebene sind zwei Ressorts beteiligt (siehe auch Strukturlandkarte in Anhang 4). Neben dem HMUKLV, in dem die wesentlichen Einheiten des Programmoverheads sowie das Gros der Fachreferate angesiedelt sind, auch das HMWEVL, das für die Flurneuordnung und die Kleinen Infrastrukturen sowie Breitband zuständig ist. Gegenüber einem Monoressortprogramm entsteht so eine zusätzliche Schnittstelle, da zum Beispiel zwei Haushaltsreferate zu beteiligen sind.

Die Bewilligungsstruktur ist sehr kleinteilig aufgestellt, wie Abbildung 7 zeigt. Nahezu 80 % der indikativen öffentlichen Mittel werden von den landrätlichen Verwaltungen bewilligt, was im Kontext der betrachteten EPLR eine organisatorische Besonderheit darstellt. Die kommunale Ebene ist nur noch in NRW in die Bewilligung einbezogen, im Rahmen des Vertragsnaturschutzes.

Abbildung 7: Geplante öffentliche Mittel nach Bewilligungsvarianten im Ländervergleich



(*) ohne die Mittel für den Küstenschutz, da beim Küstenschutz die Top-up-Förderung überwiegt.

Quelle: Eigene Darstellung nach MUNLV (2018), HMUKLV (2017a), ML (2018), MELUND (2018).

Die gewählte Struktur mit den regionalen Bewilligungsstellen erhöht, so eine Rückmeldung aus der Befragung, den Aufwand deutlich. Es handele sich um eine politische Entscheidung, die ihren Preis in höheren Umsetzungskosten hat. Vom Gros der Befragten wird aufgrund der Nähe zu den „Kunden" die Dezentralität sehr positiv gewertet, auch wenn damit „*sehr viele Schnittstellen und viele Zuständigkeiten, die natürlich ein Verfahren komplizieren*" einhergehen, wie es eine Rückmeldung zusammenfasst.

Insgesamt haben sich Kommunikation und Zusammenarbeit in der Organisationsstruktur gegenüber den Befunden in der IK-Analyse des EPLR 2007 bis 2013 (Fährmann et al., 2014) deutlich verbessert. Dies gilt sowohl horizontal auf den Ebenen als auch vertikal zwischen WIBank, Fachreferaten und Bewilligungsstellen. *„Die Standardbearbeitungsabläufe sind eingespielt und haben sich bewährt. Die Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten läuft reibungslos und ist sehr gut"*, so eine repräsentative Rückmeldung.

Weiterhin aber bleibt die Konstruktion einer „geteilten Fachaufsicht" über die Bewilligungsstellen von Seiten der Fachreferate (fachlich-inhaltliche Aspekte) und der WIBank als Zahlstelle (Aspekte des Zahlstellenverfahrens) bestehen. Zudem werden das Schnittstellenmanagement und die Abstimmungsprozesse durch die zunehmend heterogeneren Strukturen in der Organisation der landrätlichen Verwaltungen nicht leichter.

4.6 Diskussion

In der Ex-post-Bewertung der vorherigen Förderperiode wurden zur Förderstrategie und Maßnahmenkonzeption verschiedene Empfehlungen gegeben (Fährmann et al., 2014: 5ff). Im Design des EPLR Hessen 2014 bis 2020 finden sich einige dieser Empfehlungen wieder. So wurde beispielsweise das Maßnahmenspektrum deutlich reduziert und sich auf weniger Maßnahmen mit einem höheren jährlichen Budget konzentriert. Auch wurden gezielt Maßnahmen mit einem höheren Fehlerrisiko aus dem Plan herausgesteuert. Nur die Aufnahme der Kooperationsmaßnahmen außerhalb der EIP-Agri war ein Bruch mit der verfolgten Reduktionsstrategie. Dennoch konnte insgesamt ein Rückgang des Aufwands und der Kosten gegenüber der Vorperiode erzielt werden, trotz insgesamt gestiegener Anforderungen an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der EU-Förderung.

Der hessische EPLR gehört finanziell eher zu den kleinen Programmen in Deutschland. Aufgrund der hohen Fixkosten fällt der relative Umsetzungsaufwand im Ländervergleich hoch aus. Diese Fixkosten sind neben der Notwendigkeit, auf Programmebene die erforderlichen Einrichtungen und IT-Infrastruktur zu schaffen und für alle Fördermaßnahmen unabhängig von ihrer finanziellen Ausstattung ein Verwaltungs- und Kontrollsystem einzurichten, von der Dezentralität der Bewilligungsfunktion bestimmt. Diese Organisationsentscheidungen in der Landesverwaltung wurden aber schon 2005 getroffen und sind somit als weitgehend unveränderlich anzunehmen. Die folgenden Kapitel werden einen vertieften Blick in einzelne Teilbereiche werfen.

Für das Gesamtprogramm lassen sich jedoch bereits einige Erwartungen für die Förderperiode 2023 bis 2027 formulieren. Formal ersetzt der bundesweite GAP-Strategieplan die ländlichen Entwicklungsprogramme in der Förderperiode 2023 bis 2027. Die Zuständigkeiten der Länder bleiben in der 2. Säule gleichwohl im Grundsatz bestehen – trotz einer etwas stärkeren Koordinierungsfunktion des Bundes. Der EPLR Hessen wird abgelöst durch das regionale ELER-Angebot im GAP-Strategieplan.

Das Programmvolumen beträgt 592 Mio. Euro über fünf Jahre (BMEL, 2023), also weniger Mittel im Vergleich zur indikativen Planung 2014 bis 2022. Davon sind etwa 81 Mio. Euro Top-ups, also deutlich weniger als in der Förderperiode 2014 bis 2022. Bezogen auf die Laufzeit stehen aber in der Förderperiode 2023 bis 2027 mehr ELER-Mittel pro Jahr zur Verfügung. Dennoch gehört der hessische Programmteil nach wie vor zu den finanziell kleineren Angeboten im Vergleich der Bundesländer mit dadurch höheren Fixkostenbelastungen.

Das Förderangebot ist Änderungen unterworfen. Im ELER-InVeKoS-Bereich findet eine weitere Konzentration auf die AGZ und den Ökologischen Landbau statt. Varianten der Vielfältigen Kulturen im Ackerbau werden zukünftig als Öko-Regelung und als national finanzierte HALM-Maßnahme angeboten. Auch im Nicht-InVeKos-Bereich findet eine weitere Fokussierung des Angebots statt. Die Forstmaßnahmen wurden auf den Wegebau konzentriert, die Flurbereinigung wird nur noch national finanziert.[44] Mit dieser Strategie wurden auch Empfehlungen der Evaluation aufgegriffen. Neben der EIP bleiben die Kooperationsmaßnahmen im EU-kofinanzierten Angebotsportfolio, allerdings auf eine Maßnahme reduziert. Nur mit den wasserwirtschaftlichen Maßnahmen wurde ein neues Angebot in die EU-Förderung aufgenommen.

Diese Strategie wird dazu beitragen, den Anstieg der Umsetzungskosten zu begrenzen. Aufwandssenkend wirkt sich auch die organisatorische Kontinuität auf Umsetzungsebene durch Routinegewinne aus, wenngleich auch durch die Dezentralität der Bewilligungsfunktion auf einem hohen Niveau. Aufwandserhöhend dürfte sich weiterhin der Regelungsrahmen auswirken. Aus den EU-Vorgaben sind kaum Vereinfachungen abzuleiten. Gestiegen sind insbesondere die Anforderungen an die Datenhaltung und das Berichtswesen. Durch die Einbindung in den GAP-Strategieplan steigen auch die Koordinations- und Abstimmungserfordernisse zwischen den Bundesländern und dem Bund. Die in 2024 angestoßenen Veränderungen im EU-Rechtsrahmen ziehen größere Anpassungen in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen und der IT nach sich. Vereinfachungseffekte

[44] Aus finanztechnischen Erwägungen (Kürzungen in der GAK) wurde auf dem regionalen Begleitausschuss am 18./19.3.2024 die Überlegung vorgestellt, die Flurbereinigung (nur Wegebau) wieder mit ELER-Mitteln zu finanzieren.

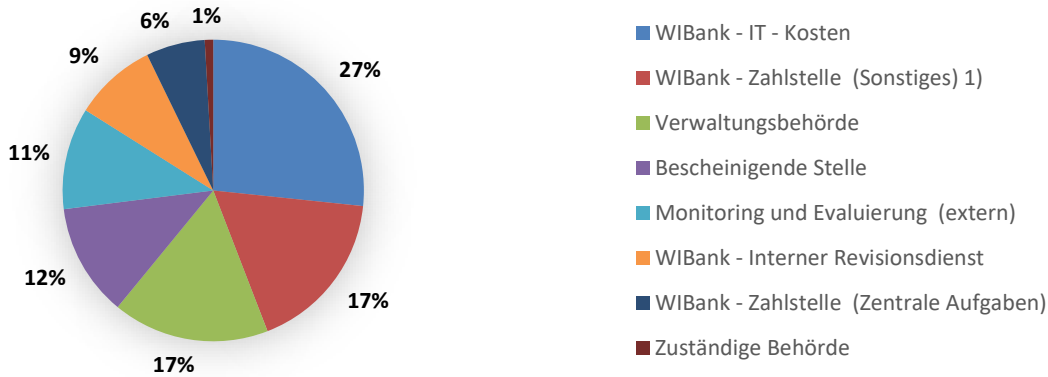
sollen für landwirtschaftlichen Betriebe resultieren; ob sich diese auch für die umsetzenden Verwaltungen einstellen, bleibt abzuwarten.

5 Aufwand und Kosten auf Ebene des Programmoverheads

5.1 Aufwands- und Kostendarstellung

Dem Programmoverhead wurden rund 3,4 Mio. Euro (rund 19 AK) zugeordnet und damit etwa 14 % der IK. Die Verteilung der Kosten auf die Verwaltungseinheiten bzw. Leistungsbereiche (IT sowie Monitoring und Evaluierung) stellt Abbildung 8 dar. Weitere Details können Anhang 8 entnommen werden.

Abbildung 8: Prozentuale Zusammensetzung der auf den Programmoverhead entfallenden IK



1) Aufwand der Gruppe Investive Programme, der nicht den Maßnahmen zugeordnet werden konnte, und Bewilligungsfunktion Technische Hilfe.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

Auf die unterschiedlichen Aufgabenbereiche der WIBank entfällt der größte Teil des Programmoverheads. Mit 27 % entfällt die Mehrheit der Kosten auf die IT; der Anteil fällt im Vergleich zu den anderen Ländern deutlich geringer aus. Wie schon unter Kapitel 3.3.3.3 ausgeführt, werden aus Erfassungsgründen in der Erhebung die IT-Kosten tendenziell unterschätzt. An zweiter Stelle folgen Aufgabenbereiche (Sonstiges), die nicht Maßnahmen zugeordnet werden konnten. Darüber hinaus ist in diesem Posten der Aufwand für die Abwicklung der TH enthalten. Die Bewilligungsfunktion für die TH wurde 2017 von der VB auf die WIBank übertragen (HMUKLV, 2019a, Frage 20). In den anderen Bundesländern liegt die Zuständigkeit weiterhin in den Ministerien. Der Kern der Zahlstellentätigkeit (Zentrale Aufgaben) hat einen Anteil von sechs Prozent am Programmoverhead. Von den 1,5 VZÄ in der Gruppe Zentrale Aufgaben beschäftigt sich ein VZÄ mit der inhaltlichen Umsetzung des ELER, sei es in direktem Kontakt mit der ELER-VB bzw. den Fachreferaten des HMUKLV, sei es in Unterstützung der Fachgruppe Investive Programme (IP) der WIBank. Weitere 0,5 VZÄ entfallen auf die ELER-bezogenen Tätigkeiten des Informationssicherheitsbeauftragten (ISB) der ZS sowie auf die Bewältigung der Organisation und Administration. Auf den Internen Revisionsdienst der Zahlstelle entfallen sechs Prozent der Kosten.

Auf die Verwaltungsbehörde entfallen 17 % der Kosten des Programmoverheads. Die Bescheinigende Stelle macht 12 % aus. Es folgen Monitoring und Evaluierung mit elf Prozent der Kosten. Das Monitoring beinhaltet die Erstellung des jährlichen Durchführungsberichts und der Bürgerinformation durch einen externen Dienstleister (entera). Die Evaluierung wurde 2015 an das Thünen-Institut und entera vergeben.

Ein Prozent der Kosten des Programmoverheads werden durch die Tätigkeit der Zuständigen Behörde verursacht.

Wird die IT aus einer ländervergleichenden Betrachtung ausgeklammert (siehe Ausführungen in Kapitel 3.3.3.3), ist die absolute AK-Ausstattung[45] des Programmoverheads zwischen den betrachteten Länderprogrammen auf ähnlichem Niveau (siehe Tabelle 9). Nur NI/HB setzt deutlich mehr AK für den Programmoverhead ein, wenn zusätzlich zur VB die beteiligten Koordinationseinheiten berücksichtigt werden. Allerdings sind nicht nur dort Besonderheiten zu beachten. In Hessen wurden dem Programmoverhead auch Overheadaufgaben für investive Maßnahmen zugeordnet. In NRW gibt es aufgrund der Auslagerung der EU-Zahlstelle an den Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragten noch eine Zahlstellenkoordinierung im Ministerium. Aber auch unter Berücksichtigung dieser Besonderheiten zeigt Tabelle 9, dass die AK-Ausstattung auf Ebene des Programmoverheads weitgehend unabhängig vom Programmvolumen ist.

Tabelle 9: AK-Ausstattung der Einrichtungen des Programmoverheads im Vergleich der ELER-Programme

	Eingesetzte AK 2017			
	NRW	SH	HE	NI/HB
Zahlstelle[1)]	5,70	4,69	5,65	7,60
Interner Revisionsdienst	3,50	2,60	2,10	3,90
Verwaltungsbehörde[2)]	2,03	3,51	5,39	14,35
Zuständige Behörde[3)]	1,50	0,17	0,30	1,10
Bescheinigende Stelle	4,50	5,13	4,40	4,93
GESAMT-AK Programmoverhead	17,23	16,10	17,84	31,88
Geplante öffentliche Mittel im Durchschnitt in Mio. Euro (mit Top-ups)	169	124	93	328
AK Programmoverhead (ohne IT) je Mio. Euro	0,10	0,13	0,19	0,10
Geplante öffentliche Mittel im Durchschnitt in Mio. Euro (ohne Top-ups)	168	89	71	232
AK Programmoverhead (ohne IT) je Mio. Euro	0,10	0,18	0,25	0,14

[1)] In HE einschließlich nicht auf die Maßnahmen verteilter Aufwand der Gruppe investive Programme (3,4 AK) und 0,75 AK für die TH.

[2)] in NI/HB mit den ausgelagerten Einheiten, die "Kern-VB" hat 8,8 AK (ML).

[3)] in NRW einschließlich Zahlstellenkoordinierung.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der schriftlichen Befragung (Fährmann und Grajewski, 2018).

Die AK im Programmoverhead (ohne IT), bezogen auf je eine Million Euro geplanter öffentlicher Mittel im Jahresdurchschnitt, liegen mit 0,1 AK in NRW und NI/HB am niedrigsten. Hessen mit dem kleinsten Programm hat den höchsten Wert mit 0,19 AK. Da die dem Programmoverhead zugeordneten Einrichtungen vorrangig für den EU-kofinanzierten Teil der EPLR zuständig sind, sind in Tabelle 9 zusätzlich die AK je eine Million öffentliche Mittel (ohne Top-ups) dargestellt. Die AK-Ausstattung je eine Mio. Euro erhöht sich in SH, HE und NI/HB, da diese Programme über umfangreiche Top-up-Förderungen verfügen. Die Unterschiede zwischen den Ländern bleiben aber bestehen. Die Programme mit kleinerem Volumen haben höhere AK je Mio. Euro geplante öffentliche Mittel (ohne Top-ups), während die finanzstärkeren Programme geringe Werte aufweisen. Dies zeigt die hohen Fixkosten der EPLR bei den Einrichtungen des Programmoverheads aufgrund des von den Verordnungen weitgehend vorgegebenen Aufgabenkatalogs.

5.2 Aufwands- und Kostenentwicklung

Der dem Programmoverhead zugeordnete AK-Einsatz ist gegenüber dem Vorgängerprogramm gestiegen (siehe Tabelle 10). Dies betrifft zum einen die VB, obwohl sie die Bewilligungsfunktion der TH an die WIBank abgegeben hat. Auch die Bescheinigende Stelle setzt 2017 mehr Personal im ELER-Bereich ein als in der Vorperiode.

[45] Für einen Ländervergleich sind AK aufgrund unterschiedlicher Personalkosten und angesetzten Pauschalen eine sinnvollere Bezugsgröße als IK.

Tabelle 10: Entwicklung der AK auf Ebene des Programmoverheads zwischen den Erhebungsjahren 2011 und 2017

Einrichtungen des Programmoverheads	AK in VZÄ Erhebungsjahr		Veränderung	
	2011	2017	absolut	relativ
Verwaltungsbehörde	4,40	5,39	1,0	23%
Bescheinigende Stelle	3,50	4,40	0,9	26%
Zuständige Behörde	0,26	0,30	0,0	15%
Interner Revisionsdienst	2,10	2,10	0,0	0%
Zahlstelle (Koordination)	1,60	1,50	-0,1	-6%
Zahlstelle (sonstiges)[1)]		4,15	-	-
IT	k.A.	1,13	-	-

[1)] Overhead bei der Gruppe investive Programme und Bewilligungsfunktion Technische Hilfe

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann et al. (2014) und Fährmann und Grajewski (2018).

Bei der Zahlstelle ist zu beachten, dass im Erhebungsjahr 2011 nur die koordinativen Aufgaben dem Overhead zugeordnet wurden, die Fachgruppen wurden in Gänze den Maßnahmen zugeordnet. Der auch in Hessen gestiegene Aufwand für die IT aufgrund höherer Anforderungen der EU und der Digitalisierungsbestrebungen im Land selbst kann aufgrund der Erfassungssystematik nicht AK-mäßig abgebildet werden. Berücksichtigt man diese beiden Aspekte, dann werden 2017 14,5 AK gegenüber 11,9 AK im Jahr 2011 eingesetzt.

Die Kosten auf Ebene des Programmoverheads sind zurückgegangen. Im EPLR 2007 bis 2013 wurden 3,24 Mio. Euro dem Programmoverhead zugeordnet. Dies waren 13 % der gesamten Implementationskosten. Ohne Berücksichtigung der Gruppe investive Programme wurden 2017 2,86 Mio. Euro dem Programmoverhead zugeordnet; das sind 12 % der gesamten Implementationskosten. Der Rückgang ist in erster Linie der Erfassungssystematik der IT-Kosten geschuldet. Die Kosten für die Einrichtungen des Programmoverheads sind durch den erhöhten AK-Einsatz und höhere Pauschalen, die angesetzt wurden, gestiegen.

5.3 Bestimmungsfaktoren

Die AK-Ausstattung des Programmoverheads[46] ist angestiegen. Ein Zuwachs war bei der Verwaltungsbehörde, der Bescheinigenden Stelle und in geringfügigem Umfang bei der Zuständigen Behörde zu verzeichnen.

Verwaltungsbehörde

Die Aufgaben der VB sind in der ELER-VO festgelegt. In allen untersuchten Bundesländern hat es daher im Vergleich zur Vorperiode einen Zuwachs an Aufgaben der VB gegeben.

Dies ist zum Beispiel in aufwändigeren Monitoring- und Berichtspflichten begründet. *„Die zu liefernden Tabellen sind sehr unübersichtlich. Die Berichte und das Befüllen der Berichte und Tabellen sind sehr umständlich. Die SFC[47]-Formulare sind aufwändig zu bearbeiten.“* Daneben sind auch für die EIP-Agri vorhabenbezogene Daten in SFC

[46] Ohne die Gruppe investive Programme.

[47] System for Fund Management in the European Union.

einzupflegen. Der Aufwand zur Abwicklung der TH ist ebenfalls gestiegen, wobei 2017 in Hessen die Bewilligungsfunktion an die WIBank übertragen wurde. [48]

Auch wenn das Gerüst der Aufgaben einer VB in der ELER-Verordnung festgelegt ist, spielen bei der Personalausstattung der VB auch organisatorische Besonderheiten und inhaltliche Setzungen in den Bundesländern eine wichtige Rolle. Dies schlägt sich in Hessen, wie Tabelle 9 zeigt, in einer im Vergleich zu NRW und SH höheren Personalausstattung der VB nieder. So wurden beispielsweise die vertraglichen Grundlagen zur Übertragung der Zahlstellenfunktion an die WIBank überarbeitet. Diese enthalten eine aufsichtliche Tätigkeit der VB und der Fachreferate über die WIBank. „Dies führt zu klareren Verantwortlichkeiten und verbesserten Aussteuerungsmöglichkeiten" (Schnaut et al., 2018, S. 149). Die Begleitung der qualifizierten Fachaufsicht der WIBank ist jedoch mit Mehrarbeit bei den Mitarbeiter:innen der VB verbunden, auch weil die für die aufsichtlichen Aufgaben beantragte zusätzliche Stelle nicht zugewiesen wurde. Aufgefangen wird dies durch eine Verstärkung der Kommunikation, zum Beispiel in Form von regelmäßigen Jour Fixes zwischen VB und WIBank.

Darüber hinaus haben aus Sicht der VB der Stellenwert der Querschnittsthemen wie etwa Klima und Biodiversität, aber auch Gender, zugenommen. Die VB ist oft in entsprechende Diskussionsprozesse involviert. *„Neue Themenfelder tauchen auf (Soziale Landwirtschaft im Kontext mit EIP). Projektanträge und Anfragen aus dem Landtag waren diesbezüglich zu bearbeiten. Die Weiterentwicklung der GAP ist ein weiteres Thema, mit dem sich die VB beschäftigt. So wurde gemeinsam mit der Süd-AG das sog. Eckpunkte-Papier erarbeitet und im Rahmen BMEL und PKR als gemeinsames Papier zum Abschluss gebracht.* […] *Zudem wird das ELER-Programm im Zusammenhang mit anderen fachpolitischen Zielen (Klimaschutz, Biodiversität, Tierschutz, Düngeverordnung, TA Luft etc.) gesehen. Alle Themenbereiche, die sich auf Investitionen in der Landwirtschaft auswirken, müssen beobachtet werden. Im Bereich Förderung muss man das antizipieren, was in der Zukunft ggf. im Ordnungsrecht festgeschrieben wird."*

Gleichzeitig ist das Referat, in dem die VB verankert ist, GAK-Koordinierungsreferat, sodass viele der Diskussionen um die Weiterentwicklung der GAK auch Eingang finden in die Arbeit der VB. Dieser „Schulterschluss" zwischen VB und GAK-Koordinierung wird gleichwohl sehr positiv gesehen, weil die GAK in Hessen ein wesentliches Finanzierungsinstrument darstellt und Entwicklungen in der GAK auch Auswirkungen auf die ELER-Ausgestaltung und -umsetzung haben. Darüber hinaus sind im Referat auch weitere Fachpolitiken verankert, zum Beispiel die EIP und das AFP, sodass auch Diskussionsprozesse, die fachbezogen geführt werden, in die VB hineingetragen werden.

Formal ist in der ELER-Verordnung die Einrichtung eines Begleitausschusses vorgegeben, mit einem definierten Aufgabenportfolio. In den Bundesländern ist die Ausgestaltung der Beteiligung der Partnerorganisationen sehr unterschiedlich (Grajewski, 2018). Hessen betreibt viel Aufwand bei der Organisation des Begleitprozesses. *„Man bemüht sich als VB, trotz der formalen Anforderungen, den BGA interessant zu gestalten, z. B. durch fachliche Inputs oder Exkursionen."*

Im Finanzmanagement als wichtigem Aufgabenbereich der VB ist der Aufwand indes gesunken, weil sich die Abstimmungsprozesse verstetigt und eingespielt haben. Dazu hat die Einrichtung einer AG Finanzmanagement beigetragen. Diese unterstützt den Austausch der VB, der Haushaltsreferate der beteiligten Ministerien und der WIBank. Die AG Finanzmanagement trifft sich je nach Gesprächsbedarf ca. zwei bis drei Mal im Jahr. Ausfluss dieser AG ist, neben Auszahlungsdaten, eine umfassendere Bereitstellung von Bewilligungsdaten durch die

[48] Die Umsetzung der TH wurde 2017 auf die WIBank verlagert, nachdem es in einer BS-Prüfung viele Kritikpunkte an dem Verfahren gab, dass sich an dem Verfahren der Vorperiode orientierte. Seitens der VB konnten zwar viele Kritikpunkte bezüglich der Umsetzung von Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen durch Verfahrensänderungen ausgeräumt werden. Wie im Erweiterten Durchführungsbericht des HMUKLV (2019a) ausgeführt, konnte die über die bereits innerhalb der VB bestehende Funktionstrennung hinaus eingeforderte Trennung der verschiedenen Funktionsbereiche in der Organisationsstruktur des Ministeriums nicht hergestellt werden. Der Klärungsprozess, der begleitet wurde von einem drohenden Anlastungsverfahren, war sehr arbeitsaufwendig.

WIBank. Im Zuge dessen führt die VB auch regelmäßig Gespräche mit den Fachreferaten durch, auch um den Bedarf für Mittelumschichtungen im Rahmen von Änderungsanträgen rechtzeitig abschätzen zu können.

Bescheinigende Stelle und Zuständige Behörde

Die Aufgaben der Bescheinigenden Stelle (BS) und der Zuständigen Behörde (ZB) sind ebenfalls verordnungsseitig vorgeben. BS und ZB sind zwar organisatorisch in den Bundesländern unterschiedlich verankert, allerdings unterscheidet sich die Personalausstattung kaum. Anders als bei der VB handelt es nicht um Einrichtungen, bei denen es große Spielräume gibt, Aufgaben mit unterschiedlicher Tiefe anzugehen.

Die ZB ist für die Zulassung der Zahlstelle zuständig. Als wesentliches Grundgerüst werden Quartalsgespräche durchgeführt, an welchen die Zahlstellenleitung, die Gruppenleitungen sowie der IRD und die BS teilnehmen. Anlassbezogen können auch Gesprächstermine anberaumt werden, ausgelöst beispielsweise durch Audits. Daher kann der Personalaufwand zwischen den Jahren schwanken. Neben Audits können auch BS-Feststellungen oder Verordnungsänderungen Gesprächsbedarfe auslösen. Darüber hinaus erstellt die ZB alle drei Jahre einen Bericht über die Ergebnisse der Aufsicht über die Einhaltung der Zulassungskriterien durch die Zahlstelle in Hessen gemäß Artikel 2 Absatz 1 der DVO (EU) Nr. 908/2014.[49] Unterjährig hat die ZB zudem ein schriftliches Berichtswesen eingeführt, wodurch sich der Aufwand erhöht hat. Wenn die BS im Jahresbericht Feststellungen getroffen hat, die ein entsprechendes Follow-up auslösen, dann wird die Zahlstelle gebeten, monatlich schriftlich zu berichten, wie es um den Abarbeitungsstand dieser Feststellung steht.

Während die BS in Hessen im Landwirtschafts- und Umweltministerium verankert ist (im Referat VII 2), wurde sie in NRW in eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ausgelagert und in NI/HB sowie SH in den Finanzministerien angesiedelt. Die BS im Landwirtschafts- und Umweltministerium zu verankern, war nur möglich, nachdem die Zahlstellenfunktion an die WIBank übergegangen ist. Die Personalausstattung weist zwischen den Bundesländern nur wenige Unterschiede auf (siehe Tabelle 9). Dies liegt daran, dass die Prüfstandards und Prüfinhalte sowie der zu erstellende Jahresbericht durch Verordnungen und Leitlinien der EU-KOM vorgegeben sind. Diese sind aber, wie schon unter Kapitel 4.3.3 angemerkt, nicht stabil. So wird von der BS kritisiert, dass wechselnde Prüfvorgaben Verfahrensabläufe innerhalb der BS erschweren. Als weiteren aufwandserhöhenden Aspekt wurde in der schriftlichen Erhebung noch das Ziehungsverfahren der ZS im Bereich der Zufallsstichproben für die Vor-Ort-Kontrollen genannt. Nach Auffassung der BS hätte das Verfahren dazu geführt, dass die BS eine höhere Fallzahl kontrollieren musste und damit der Prüfaufwand gestiegen wäre.

Unterschiede zwischen den Bundesländern zeigen sich in der Prüfungsorganisation und in der Prüfphilosophie, wie die Ergebnisse der Befragungen in den anderen Bundesländern zeigen. Dies gilt insbesondere im Vergleich öffentlich-rechtlicher BS und privatrechtlicher BS. Die Prüforganisation einer BS, die im Ministerium angesiedelt ist, muss sich zwangsläufig stärker über das Jahr verteilen, da der bestehende Personalbestand nicht auf wenige Monate gepoolt werden kann. Bei Wirtschaftsprüfungsunternehmen, die oftmals in mehreren Bundesländern tätig sind, kann die Prüftätigkeit stärker zeitlich gebündelt werden. Des Weiteren beschreiben manche Befragten das Verhältnis zu Wirtschaftsprüfungsgesellschaften im Vergleich zu einer im Ministerium angesiedelten BS als sehr distanziert. Die Erfahrungen in NRW, die Deloitte mit der Wahrnehmung der BS-Aufgaben beauftragt haben, zeigen zwar, dass es Unterschiede in der Prüfphilosophie gibt, die grundlegenden Konfliktlinien aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben und Perspektiven der Akteure im Umsetzungssystem aber weitgehend denen von Hessen ähneln (Grajewski und Becker, 2024, S. 39).

Unabhängig von der organisatorischen Aufhängung der BS ist in allen Bundesländern, so auch in Hessen, ein konstruktives Miteinander zwischen den diversen Einrichtungen des Programmoverheads zu erkennen, auch im

[49] Der Bericht enthält eine Überprüfung, ob die Zahlstellen die Zulassungskriterien weiterhin erfüllen, sowie eine Zusammenfassung der getroffenen Maßnahmen zur Behebung von Mängeln. Die zuständige Behörde bestätigt, ob eine Zahlstelle, für die sie zuständig ist, die Zulassungskriterien weiterhin erfüllt.

Bewusstsein der unterschiedlichen Rollen im System der Umsetzung der EPLR. Die BS in Hessen ist in die Kommunikationsstrukturen auf Ebene des Programmoverheads integriert, wie beispielsweise in den vierteljährlichen Jours Fixes, der durch die ZB organisiert wird, aber insbesondere auch in sämtliche Kommunikation der Zahlstelle und Bewilligungsstellen, die Auswirkungen auf die Handhabung der Förderprogramme haben. Auch in den anderen Bundesländern wird diese Möglichkeit genutzt, um unterjährlich Hinweise zur Optimierung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu bekommen, etwa im Hinblick auf bessere Dokumentation.

Zahlstelle und Interner Revisionsdienst

Bei der Zahlstelle und beim Internen Revisionsdienst hat sich der Personalaufwand für die Umsetzung des EPLR gegenüber der Vorperiode nicht verändert. Durch die Erhöhung des MAK-Ansatzes sind die Kosten allerdings leicht gestiegen. Routinegewinne und das – unter Umsetzungsgesichtspunkten – optimierte Programmportfolio haben dazu beigetragen, trotz der gestiegenen EU-Anforderungen an das Verwaltungs- und Kontrollsystem, Aufwand und Kosten stabil zu halten.

Neben Hessen hat auch NRW[50] seine Zahlstelle ausgelagert. In NI/HB und SH hingegen ist die Zahlstelle im Ministerium angesiedelt. Der WIBank obliegt in Hessen die Zuständigkeit für das gesamte operative Geschäft. Das umfasst die IT-Umsetzung der Richtlinien des Landes sowie die Entwicklung, Einführung und Überwachung des Zahlstellenverfahrens inklusive der Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen. Sowohl die vertikale als auch horizontale Aufbau- und Ablauforganisation musste sich über die Zeit erst einspielen. Noch im Bericht zu den Implementationskosten des EPLR 2007 bis 2013 wurden zahlreiche kritische Bereiche aufgezeigt, die mit der Auslagerung umfassender Kompetenzen auf eine Förderbank einhergingen (Fährmann et al., 2014: S. 131). Inzwischen haben sich Aufbau- und Ablauforganisation sowohl horizontal als auch vertikal eingespielt. Zu beobachten sind eine Verbesserung der Kommunikationsstrukturen, eine Reduzierung und Glättung der Schnittstellen insbesondere zwischen den Fachreferaten und der WIBank und eine effektivere Fachaufsicht gegenüber den Bewilligungsstellen durch Ausbau der Koordinierung und fachlicher Unterstützungsstrukturen der WIBank (Schnaut et al., 2018, S. 151).

Der Interne Revisionsdienst gehört im Programmvergleich in Hessen zu den kleineren Einheiten, vergleichbar mit SH. Die EU gibt vor, dass alle wesentlichen Maßnahmen einmal innerhalb von fünf Jahren zu prüfen sind. Basis ist ein Fünf-Jahres-Plan, der jedes Jahr aktualisiert wird. Auf der Basis dieser Pläne werden jährliche Prüfpläne erstellt, die dann die Grundlage für die Einzelprüfungen darstellen. Die Prüfungen können sich auf einzelne Maßnahmen beziehen, aber auch Vor-Ort-Kontrollen[51] nachvollziehen oder sich thematisch mit den Bereichen Informationssicherheit und Finanzmanagement beziehen. Die Ergebnisse werden in einem Prüfbericht zusammengefasst, der in Entwurfsform den Geprüften zur Stellungnahme oder Möglichkeit zur Abhilfe zugeht. Nach einer Frist wird dann der finale Bericht erstellt. „*Und dann haben die geprüften Stellen quasi noch einmal offiziell Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen mit einer gewissen Frist, und werden darum gebeten, gewisse Feststellungen oder Hinweise dann auch zu erledigen. Und wenn das alles erledigt ist, gibt es dann noch mal so einen kleinen Abschlussbericht, das nennt sich Abschlussmitteilung, die dann auch wieder an die Zahlstellenleitung und an die geprüften Stellen versandt wird.*“ Durch flexible Vorgaben seitens der EU kann die Arbeitsplanung mit dem zur Verfügung stehenden Personal in Übereinstimmung gebracht werden. Aber auch in Bezug auf den IRD trägt insbesondere die deutliche Verschlankung der Flächenmaßnahmen dazu bei, dass es der Personalaufwand mit Bezug zum EPLR konstant geblieben ist. Da die WIBank auch alle Förderprogramme

[50] In NRW fungiert der Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragter als Zahlstelle.

[51] Da im Flächenbereich im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen seitens der Zahlstelle stark auf Fernerkundung gesetzt wird, bedeutet dies für den IR, dass der Nachvollzug der Vor-Ort-Kontrollen sich im Flächenbereich auf die Überprüfung am Bildschirm und die Ergebnisse der Fernerkundung bezieht.

außerhalb des EPLR umsetzt, ist der Personalstamm im IRD insgesamt höher und seit 2017 auch noch gewachsen von 3,4 AK in 2017 auf 4,7 AK in 2021.

IT

In der Implementationskostenanalyse des Vorgängerprogramms wurden zahlreiche Problembereiche in der IT-Systemlandschaft in Hessen herausgearbeitet. Diese bezogen sich auf die grundlegende Systemarchitektur, den IT-Dienstleister, die IT-Governance und insbesondere auf das Anforderungsmanagement durch die Fachreferate. Seitdem konnten viele Verbesserungen erreicht werden. Gleichzeitig sind die Anforderungen an die IT in der Förderperiode 2014 bis 2020 weiter gestiegen. Die IT-Kosten sind im Rahmen der IK-Analyse nur unzureichend erfasst. Dies gilt insbesondere für Hessen, wo es besonders schwierig ist, die IT-Kosten zu separieren. So haben wir für 2017 weniger IT-Kosten ausgewiesen als 2011, obgleich aufgrund der erhöhten Anforderungen die IT-Kosten eher angestiegen sind, z. B. auch durch die geforderte Georeferenzierung und Online-Antragsverfahren. Die Erfassung der IT-Kosten bleibt eine große methodische Herausforderung, wäre aber u. E. sehr wichtig, da die EU-KOM die Digitalisierung als wesentlichen Schritt zur Vereinfachung sieht, Kosten und Nutzen (bislang) aber nur unzureichend abgebildet werden können.

SEStERZ ist das Programm, mit dem die InVeKoS-Maßnahmen verwaltet werden. Es galt schon in den Zeiten, in dem die WIBank die Zahlstellenaufgaben übernommen hat, als veraltetes und kaum noch entwicklungsfähiges System und sollte durch LAWI 2014 abgelöst werden. Das Vorhaben LAWI 2014 wurde 2014 abgeschlossen, ist aber nie produktiv gegangen. Stattdessen wurde der HALM-Bereich in SEStERZ überarbeitet. Diese Kosten sind auch in der IK-Analyse erfasst. Alle weiteren Entwicklungen, die kostenseitig auch nicht berücksichtigt wurden, sind erst für die zweiten Hälfte der Programmumsetzung relevant bzw. ab 2023. 2017 erfolgte eine Ausschreibung, um die EDV-Systeme im Flächenbereich neu aufzusetzen. Dies betrifft die Online-Antragstellung, die seit 2021 für den Gemeinsamen Antrag erfolgt, und die schrittweise Ablösung der Software für die Antragsbearbeitung, mit einem neuen Interface für die Nutzer:innen in den Bewilligungsstellen (bis Anfang 2023). Daneben ist auch das Flächenmonitoring zu implementieren. Parallel zu den Softwareentwicklungen erfolgte auch ein Umzug auf ein neues Rechenzentrum, mit geringeren Ausfallzeiten bzw. einer stabileren Systemverfügbarkeit. Vorerst abgeschlossen sind die angestoßenen Entwicklungen im InVeKoS-Bereich allerdings erst mit dem Start der neuen Förderperiode. Im Bereich SAP-ABAKUS wurden ebenfalls viele Fortentwicklungen durchgeführt, darunter auch das kostenmäßig berücksichtigte Monitoring-Tool. Als neue Entwicklung sollen die meisten investiven Maßnahmen ab 2023 auf eine Online-Antragstellung[52] umgestellt werden (HMUKLV, 2018a). Dazu gab es ein Pilotvorhaben für das AFP. Daran anschließend soll in einer Phase 2 die Umsetzung weiterer investiver Fördermaßnahmen erfolgen. In der Förderperiode 2014 bis 2022 wurden also viele aufwands- und kostenintensive Veränderungen in der IT umgesetzt und angeschoben, die vollumfänglich zumeist erst ab 2023 produktiv gehen.

Diese Entwicklungen erfolgten in einer konstruktiveren Zusammenarbeit der WIBank mit den Fachreferaten und Bewilligungsstellen (Schnaut et al., 2018, S. 170). Dazu beigetragen hat auch, dass der zu Beginn der Förderperiode erneuerte Vertrag mit der WIBank ein höheres Budget für Programmierungen vorsieht. Nach wie vor ist es zwar so, dass Änderungen in den Systemen der WIBank vom Land vergütet werden müssen. Durch das erhöhte Grundbudget gilt das aber nicht mehr für jede Detailänderung. Dies ist eine Arbeitserleichterung für die Fachreferate, da in der Vorperiode für jeden Einzelfall zu klären war, ob die jeweils gewünschte Anpassung von Vertrag gedeckt war (Fährmann et al., 2014: S. 153). Es ist jedoch weiterhin so, dass jedes Fachreferat IT-Angelegenheiten selbst mit der WIBank verhandelt. Besser wäre eine bündelnde und koordinierende Stelle im Ministerium, um den Überblick zu behalten, was Fachreferate mit der WIBank verhandeln. Zudem wurde gegen

[52] Diese Online-Antragstellung hat die WIBank für die EFRE-Förderung schon implementiert. In einem Antragsportal können Projekte von der Antragstellung bis zu deren Abschluss bearbeitet und die damit verbundene Kommunikation mit der WIBank abwickelt werden.

Ende der letzten Förderperiode das System der Fachanwendungsbetreuer:innen wiederbelebt, das die Bewilligungsstellen stärker in die Entwicklung von Anforderungen und die Tests von Funktionalitäten einbezieht.

Kapitel 6 wird über diese allgemeinen Beobachtungen hinaus auf die eingesetzten Systeme und ihre Effekte auf den Umsetzungsaufwand eingehen.

5.4 Diskussion

AK-Ausstattung und personalbedingte Kosten des Programmoverheads sind gegenüber der Förderperiode 2007 bis 2013 gestiegen. Dies ist vornehmlich den EU-seitig vorgegebenen Aufgaben der Verwaltungsbehörde und der Bescheinigenden Stelle geschuldet. Hessen reiht sich in dieser Hinsicht in die anderen untersuchten Bundesländer ein.

Ein Fragezeichen verbleibt bei der IT. Die IT-Kosten konnten in der Erhebung nur unvollständig abgebildet werden. Die IT war ein wesentlicher Kostentreiber in der aktuellen Förderperiode. Dem steht ein Nutzen gegenüber, der für die umsetzenden Verwaltungen in Teilbereichen schon sichtbar wird, sich – so die Erwartung – vollends erst in der nächsten Förderperiode zeigen wird. Daher ist eine bessere Transparenz der Kosten (und Nutzen) der IT anzustreben.

Schon jetzt ist abzusehen, dass die Anforderungen an die IT in der Förderperiode 2023 bis 2027 weiter zunehmen werden. Dies betrifft etwa das Flächenmonitoring, das auch die Kommunikation zwischen Antragstellenden und EU-Zahlstelle in den digitalen Raum überführen soll. Dafür sind entsprechende Schnittstellen bereitzustellen. Des Weiteren bekommt das Monitoring im Zusammenhang mit der Leistungsberichterstattung ein sehr viel höheres Gewicht. Sowohl für die Output- wie auch Ergebnisindikatoren bestehen hohe Qualitätsstandards, die sich in präzisen, dahinter liegenden Erfassungssystemen niederschlagen werden, die auch bei einer Prüfung durch die BS bestehen müssen.

In Hessen gab es in der Förderperiode 2014 bis 2022 im Bereich Monitoring eine enge Zusammenarbeit zwischen VB und WIBank (HMUKLV, 2018b), die noch intensiviert werden muss. Die Zahlstelle muss die erforderlichen Daten für den Leistungsbericht zusammenstellen und gemeinsam mit der Verwaltungsbehörde plausibilisieren und interpretieren. Neben aggregierten Daten sind disaggregierte Daten zu liefern. Dafür müssen die IT-Systeme entsprechend angepasst werden.

Durch den nationalen GAP-Strategieplan und die Integration der 1. Säule in einen mehrjährigen Programmansatz steigt ebenfalls der Aufwand im Bereich des Programmoverheads. Sehr viel mehr Schnittstellen, sowohl im Land selbst als auch zu den anderen Bundesländern und dem Bund, sind entstanden, die entsprechend bedient und gemanagt werden müssen. Dies erhöht den Abstimmungsaufwand in den Einrichtungen des Programmoverheads, insbesondere in der VB und der WIBank.

6 Aufwand und Kosten auf der Umsetzungsebene

Auf der Umsetzungsebene des hessischen EPLR werden rund 233 AK eingesetzt, das sind 92 % der insgesamt eingesetzten AK. Dem entsprechen Implementationskosten von 20,5 Mio. Euro, was 86 % der gesamten Kosten ausmacht. Im Vorgängerprogramm lag der Aufwand mit 271 AK höher, bei Kosten von 22,7 Mio. Euro.[53]

Dieses Kapitel bietet einen Überblick über Aufwand, Kostenstrukturen und Bestimmungsgründe auf der Umsetzungsebene. Zunächst erfolgt eine Differenzierung nach Verwaltungseinheiten, Aufgaben- und

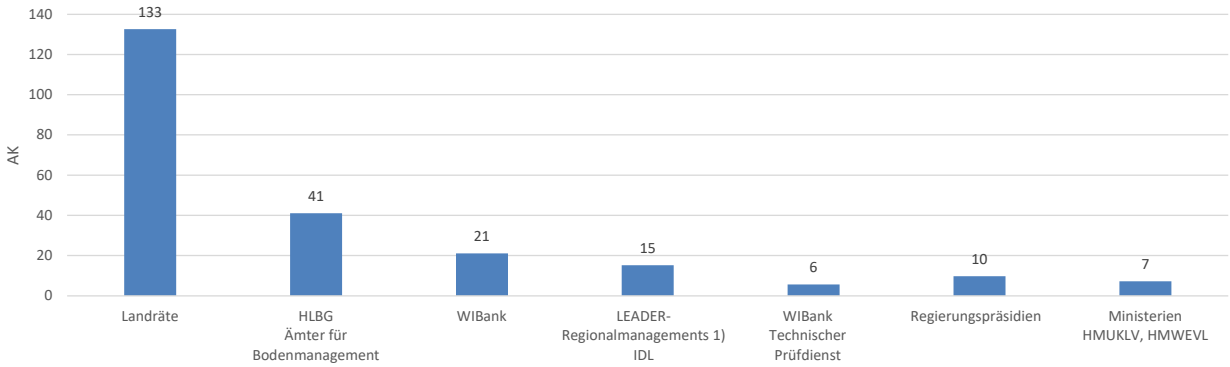
[53] Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden die AK und die Kosten der Gruppe Finanzmanagement der WIBank, die 2011 dem Programmoverhead zugeordnet waren, wie 2017 der Maßnahmenebene zugeordnet, siehe Tabelle 5 in Fährmann et al. (2014).

Maßnahmenbereichen. Anschließend werden die Maßnahmen im Nicht-InVeKoS- sowie im InVeKoS-Bereich vertiefend betrachtet.

6.1 Aufteilung auf Organisationseinheiten

Fachlich gesteuert werden die Maßnahmen von den Fachreferaten in den Ministerien. Die Zahlstellenaufgaben sind an die WIBank ausgelagert. Mit operativen Aufgaben und Vor-Ort-Kontrollen sind rund 27 AK beschäftigt. Die meisten Maßnahmen werden von den landrätlichen Verwaltungen bewilligt, die insgesamt 133 AK einsetzen. Hinzu kommen die LEADER-Regionalmanagements, deren Aufwand anteilig berücksichtigt wurde. Das HLBG mit den Ämtern für Bodenmanagement setzt 42 AK ein, und damit viermal so viel wie 2011. Die Regierungspräsidien sind für viele kleinere Maßnahmen zuständig, mit insgesamt zehn AK (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9: AK im Jahr 2017 zur Umsetzung von Maßnahmen nach Organisationseinheiten

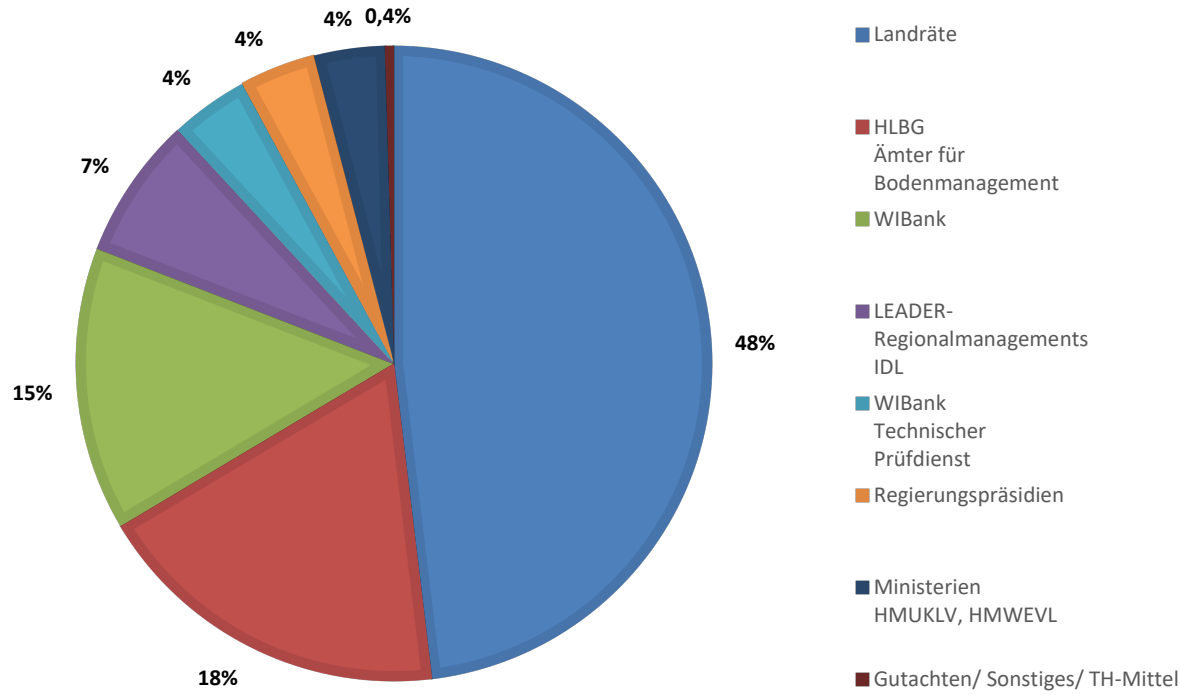


1) Das LEADER-Regionalmanagement wurde nicht mit dem vollen Stellenumfang angerechnet, sondern nur anteilig für Aufgaben in der Beratung und Betreuung der Projektträger und in der Unterstützung zur Erfüllung administrativer Verpflichtungen (siehe Kapitel 3.3.3.2).

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

Die Kostenstruktur auf der Umsetzungsebene stellt Abbildung 10 dar. Die Kosten auf der Umsetzungsebene korrelieren eng mit den eingesetzten AK. Daher entstehen die meisten Kosten auf Ebene der Kreise, gefolgt von der Flurbereinigungsverwaltung. Auf die WIBank entfällt rund ein Fünftel der Kosten.

Abbildung 10: Verteilung der Implementationskosten auf Umsetzungsebene nach Verwaltungseinheiten und Kostenträgern



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

6.2 Aufteilung auf Aufgabenbereiche

Zwei Aufgabenbereiche können in der Implementation unterschieden werden: Förderabwicklung und Vor-Ort- (VOK) bzw. Ex-post-Kontrollen. Der Aufwand für die Förderabwicklung hängt, neben den EU-Vorgaben, vom nationalen Haushaltsrecht, dem Verwaltungsverfahrensgesetz sowie vielen weiteren Stellschrauben ab. Dazu gehören unter anderem das Maßnahmendesign, die Ablauforganisation, die Einbindung verwaltungsexterner Stellen, das Finanzmanagement und die Architektur und Governance der IT-Systeme. Bei den VOK und Ex-post-Kontrollen handelt es sich hingegen um einen Bereich, der vollständig auf EU-Vorgaben zurückzuführen ist. Auf Ebene der Maßnahmen sind die Anteile der beiden Aufgabenkomplexe am gesamten Umsetzungsaufwand sehr unterschiedlich. Die Ausgestaltung der VOK und Ex-post-Kontrollen ist nur bedingt veränderbar, während bei der Förderabwicklung mehr nationaler Gestaltungsspielraum besteht.

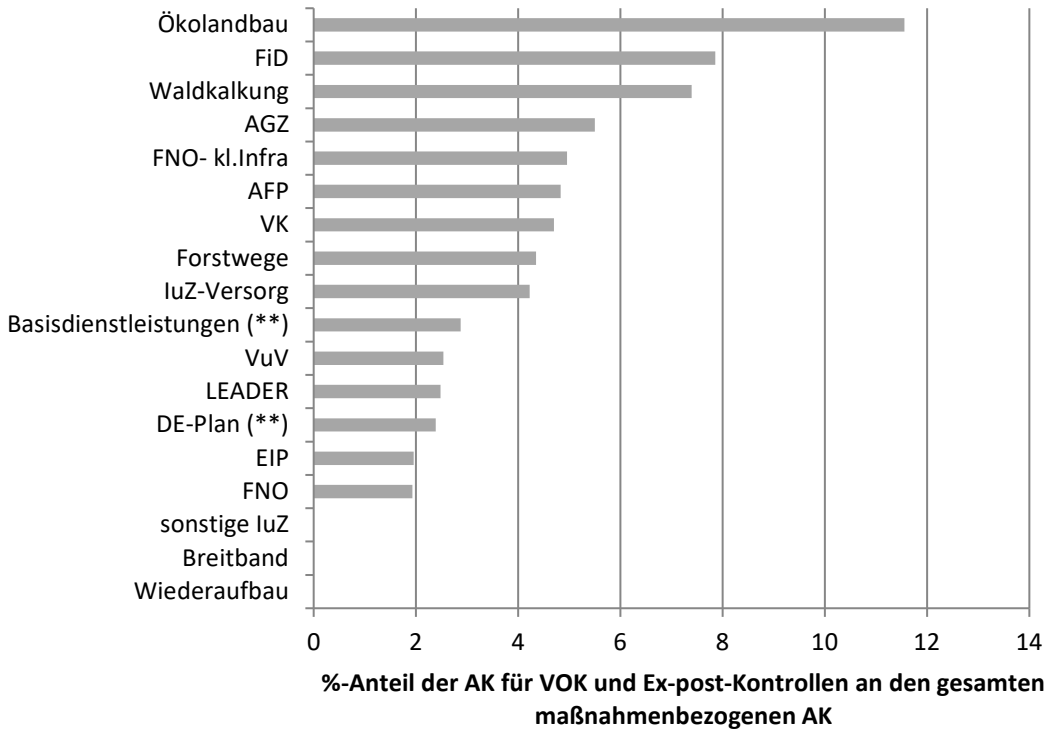
Im Durchschnitt aller Maßnahmen des EPLR Hessen liegt der Anteil der VOK/Ex-post-Kontrollen bezogen auf die insgesamt eingesetzten AK bei rund 4 %. Die Ergebnisse für einzelne Maßnahmen sind in Abbildung 11 zusammengestellt. Dabei wurden auch die Maßnahmen berücksichtigt, in denen aufgrund des Umsetzungsstandes zum Erhebungszeitpunkt noch keine VOK oder Ex-post-Kontrollen stattgefunden hatten. Insgesamt liegt der Anteil der für VOK und Ex-post-Kontrollen eingesetzten AK deutlich unter den Ergebnissen in anderen Bundesländern. In NRW beispielsweise liegt der Anteil der für VOK/Ex-post-Kontrollen eingesetzten AK an den gesamten maßnahmenbezogenen AK bei 15,5 % (Grajewski und Becker, 2024, S. 39). Dafür sind viele Gründe ursächlich, z. B. Unterschiede in der Programmstruktur oder der Umsetzungsstruktur.

Das EPLR Hessen bietet nur drei InVeKoS-Maßnahmen an: die Ausgleichszulage, den Ökologischen Landbau und die Agrarumwelt- und Klimamaßnahme Vielfältige Kulturen. Bei den InVeKoS-Maßnahmen liegt der Anteil der VOK an den AK bei rund 8 %, also deutlich über dem Anteil von ELER-Investiv mit 3 %. In NRW liegt das Verhältnis

bei 27 % bei den InVeKoS-Maßnahmen gegenüber 6 % bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen (Grajewski und Becker, 2024, S. 39). Zu erwarten wäre auch in Hessen ein höherer Anteil der VOK bei den InVeKoS-Maßnahmen gewesen, da bei den Flächenmaßnahmen das gesamte Antragsverfahren mit den Verwaltungskontrollen EDV-gestützt läuft, während es sich bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen oftmals um heterogene Vorhaben handelt, mit entsprechendem (analogen) Beratungs- und Prüfungsaufwand. Die dezentrale Bewilligungsstruktur mit einem höheren Aufwand für die Antragsbearbeitung dürfte ein Grund dafür sein, dass das Verhältnis der eingesetzten AK für die Förderabwicklung und VOK nicht stärker in Richtung VOK verschoben ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass aus Sicht der Zahlstelle der Aufwand für die VOK im Flächenbereich durch die auflagenscharfe Kontrolle deutlich gestiegen ist. Auch in Hessen wurde der Technische Prüfdienst (TPD) (für HALM insgesamt und die AGZ) um sechs AK aufgestockt, im Vergleich zu anderen Bundesländern weniger umfangreich, weil Hessen sehr stark auf die Möglichkeiten der Fernerkundung setzt. In 2017 wurden nur beim Ökolandbau klassische VOK durchgeführt, bei den Vielfältigen Kulturen und der AGZ erfolgte die VOK durch Fernerkundung. Ein weiterer Grund für die geringeren AK-Anteile für VOK bei den InVeKoS-Maßnahmen dürften somit auch in einer effizienten Organisation der Kontrollen liegen.

Bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen finden sich drei Maßnahmen, bei denen noch keine VOK/Ex-post-Kontrollen durchgeführt wurden (siehe Abbildung 11), wegen fehlender Inanspruchnahme (Wiederaufbau, sonstige IuZ) bzw. noch nicht getätigten Ausgaben (Breitband). Bei zwei Maßnahmen ist der Anteil von nationalen Top-ups sehr hoch (Basisdienstleistungen und DE-Plan), damit tritt ein ausgeprägter Verdünnungseffekt auf. Die AK für VOK/Ex-post-Kontrollen lägen bei ausschließlicher EU-Kofinanzierung und wachsenden Auszahlungsaktivitäten höher.

Abbildung 11: Anteil der VOK/Ex-post-Kontrollen an den eingesetzten AK (*) im Erfassungsjahr 2017



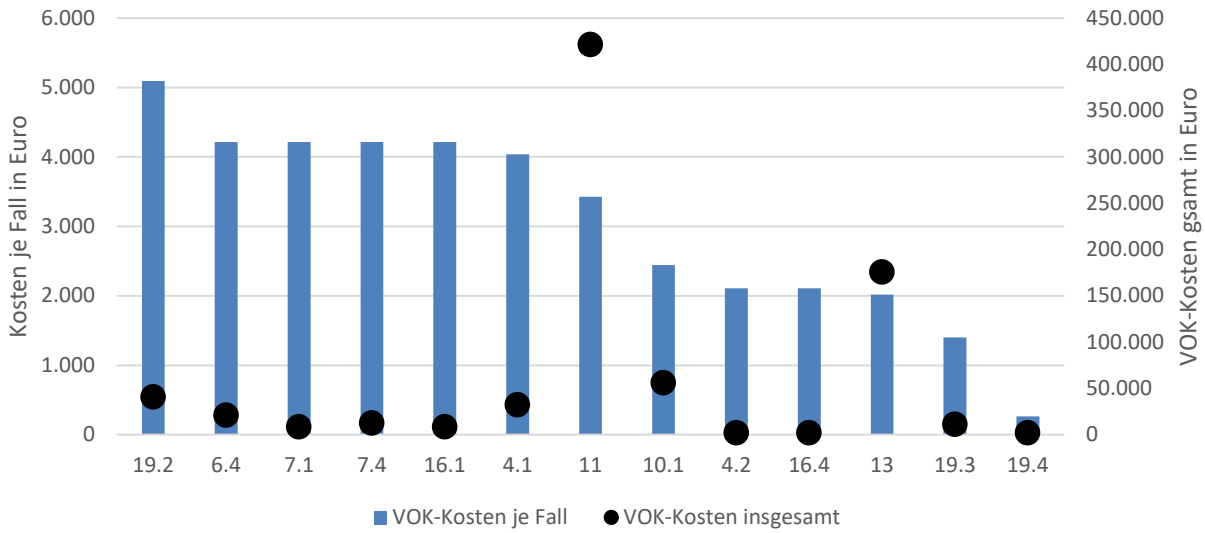
(*) siehe Anhang 8
(**) Maßnahmen haben sehr hohe Anteile von Top-up-Mitteln (siehe Anhang 1)

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

Die Durchführung von VOK ist je nach Maßnahme unterschiedlich aufwendig. Dies hängt im Wesentlichen mit der Komplexität der Maßnahmen zusammen und dem Umfang der zahlungsbegründenden Tatbestände, die zu

kontrollieren sind. Abbildung 12 stellt die fallbezogenen Kosten und die insgesamt angefallenen Kosten für VOK für den Prüfdienst der WIBank dar. Die forstlichen Maßnahmen und die Flurneuordnung bzw. Kleinen Infrastrukturen wurden nicht berücksichtigt, da der AK-Aufwand für VOK/Ex-post-Kontrollen gemeinsam abgefragt wurde und nicht separiert werden konnte. Die absoluten VOK-Kosten liegen bei den InVeKoS-Maßnahmen deutlich über den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen. Knapp über 80 % des Prüfaufwandes der WIBank entsteht durch die InVeKoS-Maßnahmen. Dies liegt insbesondere an der deutlich höheren Anzahl an Fällen, die geprüft werden. Je Fall liegen die VOK-Kosten bei den Flächenmaßnahmen niedriger als bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen, insbesondere bei den Maßnahmen, bei denen die VOK nur auf Basis der Fernerkundungsdaten erfolgt. Die Kosten je Fall liegen bei der Projektförderung in LEADER mit knapp über 5.000 Euro am höchsten, gefolgt von weiteren Maßnahmen der Dorf- und Regionalentwicklung, den einzelbetrieblichen Investitionen sowie der EIP. Insgesamt gibt es zahlenmäßig deutlich weniger VOK-Fälle bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen. Dennoch ist der Aufwand für die VOK bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen nicht zu unterschätzen, *„[da] die entsprechenden Kenntnisse der Förderbestimmungen – insbesondere auf dem Gebiet des Vergaberechts – erworben, erhalten und aktualisiert werden müssen. Der Aufwand des Wissenserwerbs und der Schulungen steht in keinem Verhältnis zum Kontrollumfang.“*

Abbildung 12: Kosten für die Durchführung von VOK je Fall 2017 beim Prüfdienst der WIBank



Hinweis: Ohne die VOK, die von anderen Organisationseinheiten durchgeführt werden und an denen die WIBank nur im Rahmen der Fachaufsicht beteiligt ist, z. B. bei den Forstmaßnahmen.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Prüfdienstes der Zahlstelle (Fährmann und Grajewski, 2018).

Neben Aufwand und Kosten für VOK fallen bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen auch Aufwand und Kosten für Ex-post-Kontrollen an. Mit Ausnahme der forstlichen Förderung und der in der Ägide des HLBG umgesetzten Maßnahmen sind VOK und Ex-post-Kontrollen organisatorisch bei unterschiedlichen Einheiten verankert, die VOK bei der WIBank und die Ex-post-Kontrollen bei der jeweiligen Bewilligungsstelle (WIBank, 2014). Die VOK-Kosten der in Abbildung 12 enthaltenen Nicht-InVeKoS-Maßnahmen machen insgesamt 40 % der Kosten für VOK und Ex-post-Kontrollen aus. Die Ex-post-Kontrollen beziehen sich auf Investitionsvorhaben und deren Auflagen. In jedem Kalenderjahr sind mindestens ein Prozent der Ausgaben zu kontrollieren von Vorhaben, für die Abschlusszahlungen geleistet wurden und deren Auflagen noch Bestand haben (Artikel 52 VO (EU) Nr. 809/2014).

6.3 Aufteilung auf Maßnahmenbereiche

Rund 175 AK und 16 Mio. Euro entfallen auf die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen im EPLR Hessen. Für die InVeKoS-Maßnahmen werden 57 AK eingesetzt, die mit Kosten von rund fünf Millionen Euro verbunden sind. Zum

Vergleich: Im EPLR Hessen 2007 bis 2013 wurden im InVeKoS-Bereich rund 100 AK eingesetzt, die 8,2 Mio. Euro IK entsprachen. Durch die Überführung der meisten AUKM in die rein nationale Förderung ist die Bedeutung der Flächenmaßnahmen im EPLR deutlich gesunken. Die IK für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen sind hingegen nahezu konstant geblieben (2011: 172 AK), mit gegenüber 14,5 Mio. Euro leicht gestiegenen Kosten.

In Bezug auf den Durchschnitt der öffentlichen Ausgaben 2016 bis 2018 ergeben sich für die ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen mit 47,7 % deutlich höhere relative IK als für die InVeKoS-Maßnahmen mit 11,8 %. Bezogen auf die Auszahlungen 2017 bleiben die Relationen vergleichbar. Wird hingegen auf den Durchschnitt der geplanten Ausgaben (gemäß 1. Änderungsantrag) abgestellt, nähern sich die relativen IK der beiden Maßnahmengruppen an (siehe Tabelle 11). Die relativen IK hängen stark von der Auszahlungsdynamik ab. Mit fünfjährigen Verträgen und jährlichen Auszahlungen garantieren die ELER-InVeKoS-Maßnahmen einen kontinuierlichen Mittelabfluss, sodass sich die relativen IK nur unwesentlich zwischen den drei gewählten Bezugsgrößen unterscheiden.

Tabelle 11: Absolute und relative Implementationskosten nach Maßnahmenbereichen und Bezugsgrößen

Maßnahmenbereich	Absolute IK in Mio. Euro [1) 2)]	Relative IK bezogen auf		
		Öffentliche Ausgaben Ø2016-2018 [4) 5)] in Mio. Euro	Öffentliche Ausgaben 2017 [4)] in Mio. Euro	Durchschnittliche indikative Mittel [6)] in Mio. Euro
		in %		
ELER-Nicht-InVeKoS	15,771	47,7	54,2	28,0
ELER-InVeKoS	4,727	11,7	12,2	12,1

1) Angaben zu vollen Stellen auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung bei den einzelnen Dienststellen (Fährmann, Grajewski 2018).

2) Eigene Berechnungen nach Personalkostentabellen für die Kostenberechnung in der Verwaltung (HMdF, 2018) und Stellenplänen der Ministerien sowie nachgeordneter Bereiche (HMdF, 2017)

4) Ohne Technische Hilfe, ohne Altmaßnahmen, mit nationalen Top-ups.

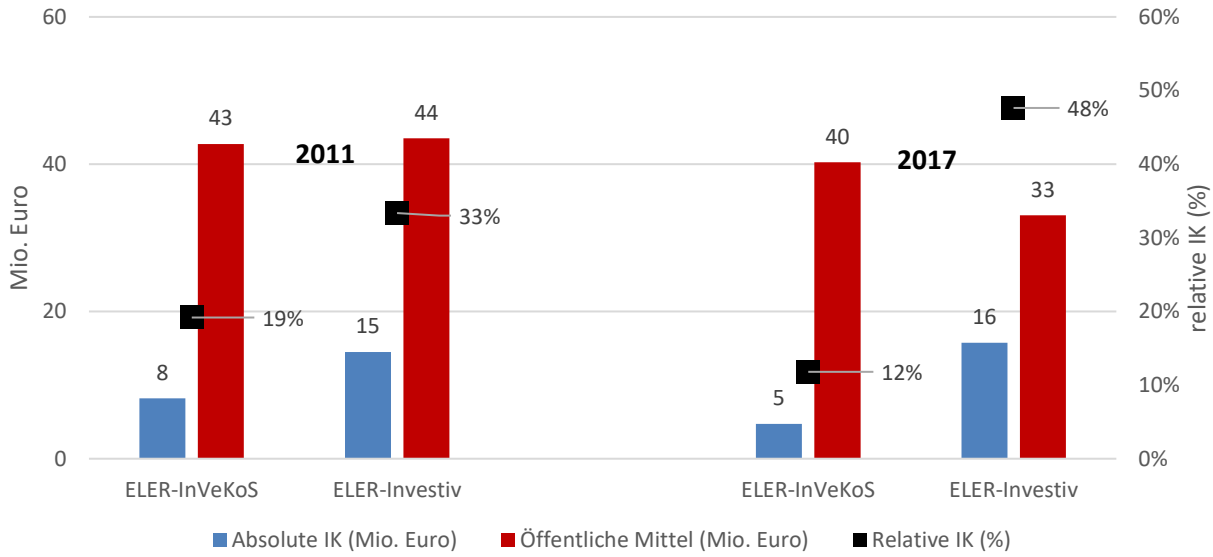
5) Für die Durchschnittsbetrachtung wurden nur die Jahre herangezogen, in denen Auszahlungen getätigt wurden.

6) Sieben-Jahresdurchschnitt auf der Grundlage der 1. Programmänderung.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

Die relativen IK sind im ELER-InVeKoS-Bereich deutlich zurückgegangen, von 19 auf 12 %. Demgegenüber ist ein deutlicher Anstieg bei den relativen IK investiven ELER-Maßnahmen zu verzeichnen (siehe Abbildung 13). Die Gründe für diese Entwicklungen sind sehr maßnahmenspezifisch und werden in den folgenden Kapiteln diskutiert.

Abbildung 13: Veränderung der absoluten und relativen IK nach Maßnahmenbereichen



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann et al. (2014) und Fährmann und Grajewski (2018).

6.4 ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen

In der Analyse werden 16 Maßnahmen im Nicht-InVeKoS-Bereich unterschieden. Die jeweils geplanten Fördervolumen für die ursprüngliche Länge der Förderperiode weisen eine hohe Varianz auf, von fast 90 Mio. Euro für das AFP bis zu 300.000 Euro für Kooperationen zu Klimaanpassung bzw. Lokalen Strategien (siehe Tabelle 12).[54] Auf die fünf finanzstärksten Maßnahmen entfallen rund 78 % der geplanten Mittel. Dazu gehören neben dem AFP die Maßnahmen Basisdienstleistungen, LEADER, Breitbandinfrastruktur und Entwicklungspläne für Gemeinden und Dörfer. Eine Besonderheit ist der hohe Anteil der Top-up-Förderung gem. Art. 81 und 82 (siehe auch Anhang 1). Fast 29 % der indikativen öffentlichen Mittel sind rein nationale Mittel, vor allem aus der GAK. Das Maßnahmenportfolio adressiert die Sektoren Landwirtschaft und Forst sowie die ländlichen Räume. Es werden einzelbetriebliche, infrastrukturelle und kooperative Maßnahmen angeboten. Neu in das Programm aufgenommen wurden die Kleinen Infrastrukturen, die Breitbandförderung, die EIP und die weiteren Kooperationsmaßnahmen unter M16. Die forstliche Förderung wurde indes deutlich verschlankt, ebenso die Dorfentwicklung.

[54] Die Maßnahme 8.4 Wiederaufbau Wald wurde nur vorsorglich in den EPLR aufgenommen, um auf etwaige Schadereignisse reagieren zu können.

Tabelle 12: Geplante öffentliche Mittel 2014 bis 2020 für Nicht-InVeKoS-Maßnahmen

Code/Maßnahmenbezeichnung		ELER+nationale Kofinanzierung	Nat. Mittel gemäß Art. 81 und 82 der VO (EU) Nr. 1305/2013 in Euro	Insgesamt
8.4	Wiederaufbau Wald	100.000		100.000
16.5	Kooperationen Klimaanpassung	250.000	50.000	300.000
16.7	Kooperationen Lokale Strategien	250.000	50.000	300.000
16.4	Kooperationen Versorgungsketten	500.000	100.000	600.000
16.1	Europäische Innovationspartnerschaft (EIP)	4.000.000	800.000	4.800.000
6.4	Diversifizierung (FID)	6.000.000		6.000.000
7.2	Kleine Infrastrukturen	4.400.000	1.800.000	6.200.000
4.2	Verarbeitung und Vermarktung	12.000.000		12.000.000
8.5	Waldkalkung	14.000.000		14.000.000
4.3.1	Forstwirtschaftliche Infrastruktur	14.000.000	7.000.000	21.000.000
4.3.2	Flurneuordnung	17.600.000	7.200.000	24.800.000
7.1	Entwicklungspläne für Gemeinden und Dörfer	2.000.000	24.150.000	26.150.000
7.3	Breitbandinfrastruktur	64.000.000		64.000.000
19	LEADER	61.554.716	5.000.000	66.554.716
7.4	Basisdienstleistungen	12.000.000	56.350.000	68.350.000
4.1	Agrarinvestitions-förderungsprogramm (AFP)	75.600.000	14.000.000	89.600.000
	Insgesamt	288.254.716	116.500.000	404.754.716

Quelle: Eigene Darstellung nach HMUKLV (2017a).

6.4.1 Aufwands- und Kostendarstellung

Insgesamt wurden im Bereich der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen im Untersuchungsjahr rund 175 AK eingesetzt. Daraus ergeben sich absolute IK von 15,6 Mio. Euro. Rund 56 % der AK und 55 % der absoluten IK entfallen auf drei Maßnahmen: LEADER, Basisdienstleistungen und Flurneuordnung (siehe Tabelle 13). Die Werte inkludieren in drei Fällen auch Unterstützungsstrukturen außerhalb der Verwaltung. Dies betrifft umsetzungsbezogene Aufgaben der LEADER-Regionalmanagements, den Betreuungszuschuss im AFP und den Innovationsdienstleister der EIP (siehe im Detail 3.3.3.2). Auf diese Unterstützungsstrukturen entfallen rund neun Prozent der AK und der absoluten IK im Nicht-InVeKoS-Bereich, zum Großteil im Rahmen von LEADER.

Tabelle 13: AK-Aufwand und absolute Implementationskosten der ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen im Jahr 2017

Vollzugsebenen der Umsetzung des Hessischen EPLR		Ministerien HMUKLV, HMWEVL		WIBank - Investive Programme - Flächenprogramme -Finanzmanagement - Infrastrukur		Landräte		Regierungs-präsidien		HLBG und Ämter für Boden-management		WIBank- Technischer Prüfdienst		LEADER Regional-managements [4], IDL [7], Baubetreuung [8]		Gutachten/ Sonstiges/ TH-Mittel	Gesamt AK und Kosten	
Code/Maßnahmen		AK [1]	Kosten [2] in Mio. Euro	AK [1]	MAK-Ansatz in Mio. Euro	AK [1]	Kosten [2] in Mio. Euro	AK [1]	Kosten [2] in Mio. Euro	AK [1]	Kosten [2] in Mio. Euro	AK [1]	MAK-Ansatz in Mio. Euro	AK [3][8]	Kosten in Mio. Euro	Kosten ∅ [6]	AK	Kosten in Mio. Euro
4.1	Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)	0,65	0,062	2,65	0,372	17,70	1,324					0,23	0,032		0,345		21,23	2,135
4.2	Verarbeitung und Vermarktung	0,25	0,024	0,60	0,084			1,70	0,152			0,02	0,002				2,57	0,262
4.3.1	Forstwirtschaftliche Infrastruktur	0,16	0,017	0,40	0,056			3,80	0,300			0,01	0,011				4,37	0,385
4.3.2	Flurneuordnung	0,55	0,057	0,20	0,028					25,70	2,416	0,01	0,001				26,46	2,503
6.4	Diversifizierung (FID)	0,20	0,020	0,35	0,049	4,10	0,330					0,15	0,021				4,80	0,420
7.1	Entwicklungspläne für Gemeinden und Dörfer	0,03	0,003	2,65	0,372	17,94	1,391					0,06	0,008				20,68	1,775
7.2	Kleine Infrastrukturen	0,55	0,057	0,20	0,028		-			15,40	1,355		-				16,15	1,440
7.3	Breitbandinfrastruktur	0,35	0,035	0,40	0,056		-					0,00	-				0,75	0,091
7.4	Basisdienstleistungen	0,06	0,006	3,50	0,492	27,54	2,097					0,09	0,013				31,19	2,607
8.4	Wiederaufbau Wald		-			-						[5]	-					0,000
8.5	Waldkalkung	0,16	0,017	0,30	0,042			2,10	0,166			0,01 [5]	0,011				2,57	0,236
16.1	Europäische Innovationspartnerschaft	0,56	0,053	0,25	0,035			1,70	0,137			0,06	0,008	0,50		0,070	3,07	0,304
16.4	Kooperationen Versorgungsketten	0,04	0,004	0,15	0,021			0,15	0,013			0,02	0,002			0,002	0,36	0,043
16.5	Kooperationen Klimaanpassung		-	0,10	0,014												0,10	0,014
16.7	Kooperationen Lokale Strategien		-	0,10	0,014												0,10	0,014
19	LEADER	1,20	0,121	5,18	0,728	19,46	1,499					0,39	0,054	14,74	1,140		40,96	3,542
Summe Maßnahmen		**4,76**	**0,477**	**17,03**	**2,393**	**86,74**	**6,641**	**9,45**	**0,769**	**41,10**	**3,770**	**1,04**	**0,164**	**15,24**	**1,485**	**0,072**	**175,35**	**15,771**

[1] Angaben auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung 2018 bei den einzelnen Dienststellen.

[2] Eigene Berechnungen nach Personalkostentabellen für die Kostenberechnung in der Verwaltung (HMdF, 2018) und Stellenplänen der Ministerien sowie nachgeordneter Bereiche (HMdF, 2017).

[3] Eigene Berechnung auf der Grundlage der Befragung der Regionalmanagements zu verfügbaren Wochenarbeitstundenarbeitszeit und eingesetzter Arbeitszeit für Projektmanagement und administrative Umsetzung.

[4] Berechnung auf der Grundlage der Personalkostenpauschale für den gehobenen Dienst in der landrätlichen Verwaltung.

[5] Fachaufsichtliche Tätigkeit im Rahmen der VOK; VOK erfolgt durch Prüfdienste der Fachdienststelle. Hierfür zahlt WIBank forstliche Maßnahmen Ausgleichsbeiträge an RP Darmstadt, die in den Kosten enthalten sind.

[6] ELER-VB Hessen, Projektliste zur Umsetzung der Technischen Hilfe, Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018 (einschließlich der nationalen Mittel, ohne Personalkosten und Übertragungsmittel an WIBank).

[7] Das IfIS wurde mit der Aufgabe des Innovationsdienstleisters für die Maßnahmen EIP und IuZ betraut. Im Mittel der Jahre sind rund 0,5 AK damit beschäftigt, die aus der Technischen Hilfe finanziert werden.

[8] Durchschnitt des Betreuungszuschusses 2016 bis 2018 gemäß Förderdatenbank.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

Bezogen auf die durchschnittlichen öffentlichen Ausgaben 2016 bis 2018 liegen die relativen IK im Nicht-InVeKoS-Bereich bei rund 48 % (siehe im Detail Tabelle 14). Unter den Maßnahmen zeigen sich allerdings sehr große Unterschiede. Die niedrigsten relativen IK weist die Maßnahme Breitbandinfrastruktur auf (2,2 %), den höchsten Wert verzeichnet die Maßnahme Kleine Infrastrukturen (210,3 %).

Mit Blick auf die geplanten öffentlichen Ausgaben 2014 bis 2020 ändert sich das Bild.[55] Erstens sind die relativen IK niedriger – und zwar nicht nur im Durchschnitt, der von 47,7 % auf 28 % sinkt, sondern für jede Maßnahme. Zweitens nimmt die Varianz unter den Maßnahmen ab. Die Standardabweichung sinkt von 52 auf 40.

Tabelle 14: Relative Implementationskosten der ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen

Code	Maßnahmen	Absolute IK in Mio. Euro [1) 2)]	Öffentliche Ausgaben Ø2016-2018 [3) 4)] in Mio. Euro	Relative IK in %	Durchschnittliche indikative Mittel [5)] in Mio. Euro	Relative IK in %
4.1	Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) [6)]	2,135	8,010	26,7	12,455	17,1
4.2	Verarbeitung und Vermarktung	0,262	0,691	37,9	1,714	15,3
4.3.1	Forstwirtschaftliche Infrastruktur	0,385	1,203	32,0	3,000	12,8
4.3.2	Flurneuordnung	2,503	2,641	94,8	3,543	70,6
6.4	Diversifizierung (FID)	0,420	0,752	55,8	0,857	49,0
7.1	Entwicklungspläne für Gemeinden und Dörfer	1,775	1,310	135,5	3,736	47,5
7.2	Kleine Infrastrukturen	1,440	0,685	210,3	0,886	162,6
7.3	Breitbandinfrastruktur	0,091	4,147	2,2	9,143	1,0
7.4	Basisdienstleistungen	2,607	5,032	51,8	9,764	26,7
8.4	Wiederaufbau Wald	0,000	-	-	0,014	-
8.5	Waldkalkung	0,236	0,609	38,8	2,000	11,8
16.1	Europäische Innvovationspartnerschaft	0,304	0,541	56,2	0,686	44,4
16.4	Kooperationen Versorgungsketten	0,043	0,062	68,8	0,086	49,6
16.5	Kooperationen Klimaanpassung	0,014	0,000	Leerkosten	0,043	32,8
16.7	Kooperationen Lokale Strategien	0,014	0,000	Leerkosten	0,043	32,8
19	LEADER [3)]	3,542	7,405	47,8	8,368	42,3
Summe ELER-Nicht-InVeKos		**15,771**	**33,089**	**47,7**	**56,337**	**28,0**

[1)] Angaben zu vollen Stellen auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung bei den einzelnen Dienststellen (Fährmann, Grajewski 2018).

[2)] Eigene Berechnungen nach Personalkostentabellen für die Kostenberechnung in der Verwaltung (HMdF, 2018) und Stellenplänen der Ministerien sowie nachgeordneter Bereiche (HMdF, 2017)

[3)] Anrechnung der Kosten der RM und entsprechender Abzug dieser Kosten von den ausgezahlten Mitteln der Teilmaßnahme 19.4.

[4)] Ohne Technische Hilfe, ohne Altmaßnahmen, mit nationalen Top-ups.

[5)] Für die Durchschnittsbetrachtung wurden nur die Jahre herangezogen, in denen Auszahlungen getätigt wurden.

[6)] Der Betreuungszuschuss wurde bei den IK zugeschlagen und bei den ausgezahlten Mitteln in Abzug gebracht.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

6.4.2 Aufwands- und Kostenentwicklung

Im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013 sind die relativen IK im Nicht-InVeKoS-Bereich – bezogen auf die öffentlichen Ausgaben im Dreijahresschnitt – um 14,3 Prozentpunkte gestiegen, von 33,4 % auf 47,7 % (siehe Tabelle 15). Dahinter steht ein nur geringfügig gestiegener AK-Einsatz (rund vier AK mehr). Gleichzeitig sind jedoch die verausgabten öffentlichen Mittel um zehn Mio. Euro, die der Berechnung der relativen IK zugrunde gelegt wurden, gesunken.

[55] Die Maßnahmen Wiederaufbau Wald und Kooperationen Klimaanpassung bzw. Lokale Strategien bleiben hier unberücksichtigt.

Tabelle 15: Veränderung der AK und IK der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen zwischen 2011 und 2017

Maßnahmenbezeichnungen		EPLR 2007 bis 2013 Erfassungsjahr 2011				EPLR 2014 bis 2020 Erfassungsjahr 2017			
EPLR 2007 bis 2013	**EPLR 2014 bis 2020**	AK	**Absolute IK in Mio. Euro[1)]**	**Öffentliche Ausgaben Ø2010-2012 in Mio. Euro**	**Relative IK in %**	AK	**Absolute IK in Mio. Euro**	**Öffentliche Ausgaben Ø2016-2018 in Mio. Euro**	**Relative IK in %**
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)	24,2	1,999	10,776	18,6	21,2	2,135	8,010	26,7
Verarbeitung und Vermarktung	Verarbeitung und Vermarktung	4,7	0,441	0,929	47,5	2,6	0,262	0,691	37,9
Forstlicher Wegebau	Forstwirtschaftliche Infrastruktur	2,4	0,225	0,414	54,2	4,4	0,385	1,203	32,0
Flurneuordnung	Flurneuordnung	11,0	0,878	5,093	17,2	26,5	2,503	2,641	94,8
Diversifizierung (AFP)	Diversifizierung (FID)	5,9	0,519	0,343	151,5	4,8	0,420	0,752	55,8
Dorferneuerung /-entwicklung	Entwicklungspläne für Gemeinden und Dörfer/Basisdienstleistungen	64,1	5,438	15,502	35,1	51,9	4,382	6,342	69,1
Forstl. Maßnahmen	Wiederaufbau Wald/Waldkalkung	13,4	1,155	2,434	47,4	2,6	0,236	0,609	38,8
LEADER/HELER	LEADER	43,5	3,522	7,592	46,4	41,0	3,542	7,405	47,8
Biorohstoffe		2,5	0,346	0,430	80,5				
	Kleine Infrastrukturen					16,2	1,440	0,685	210,3
	Breitbandinfrastruktur					0,8	0,091	4,147	2,2
	Europäische Innvovationspartnerschaft					3,1	0,304	0,541	56,2
	Kooperationen Versorgungsketten					0,4	0,043	0,062	68,8
	Kooperationen Klimaanpassung					0,1	0,014	0,000	Leerkosten
	Kooperationen Lokale Strategien					0,1	0,014	0,000	Leerkosten
		171,5	**14,522**	**43,512**	**33,4**	**175,4**	**15,771**	**33,089**	**47,7**

1) Zur besseren Vergleichbarkeit wurden die AK der Gruppe Finanzmanagement auf die Maßnahmen verteilt.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann et al. (2014) und Fährmann und Grajewski (2018).

Bei den meisten Maßnahmen ist absolut, und dies gilt sowohl für die AK als auch die daraus berechneten IK, ein Rückgang zwischen den beiden Förderperioden zu verzeichnen. Nur bei der forstwirtschaftlichen Infrastruktur und bei der Flurneuordnung gab es einen Anstieg. Daneben haben sich die öffentlichen Ausgaben verändert, die zur Berechnung der relativen IK genutzt wurden. Den größten Zuwachs bei den relativen IK verzeichnet die Flurneuordnung mit über 77 Prozentpunkten, gefolgt von 34 Prozentpunkten bei der Dorfentwicklung im weiteren Sinne, also der investiven und planerischen Förderung. Beim AFP steigen die relativen IK um acht Prozentpunkte.[56] Bei LEADER gibt es nur marginale Änderungen gegenüber dem vorherigen LEADER- und HELER-Förderansatz; die IK je LAG liegen mit 0,14 Mio. Euro (2011) und 0,15 Mio. Euro (2017) nahezu gleichauf. Bei den übrigen Maßnahmen liegen die relativen IK teilweise deutlich unter denen von 2011. Dahinter verbergen sich unterschiedliche Entwicklungen bei den AK und absoluten Kosten, aber auch variierende Auszahlungsdynamiken und Budgetvolumen.

6.4.3 Bestimmungsfaktoren

Im Folgenden werden die Bestimmungsfaktoren erörtert, die sich auf Basis der Erhebungen als maßgeblich für den Aufwand auf Umsetzungsebene der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen erweisen. Die Erörterung gliedert sich in die Bereiche Maßnahmencharakteristika, Regelungsrahmen, Organisation, Personal und IT.

6.4.3.1 Maßnahmencharakteristika

Unter Maßnahmencharakteristika werden jene Faktoren verstanden, die sich auf die substantielle Dimension der Förderung beziehen. Relevant für den Umsetzungsaufwand sind Historie, finanzielle Parameter, Förderansatz und die Zielgruppe einer Maßnahme.

[56] Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass 2017 der Betreuungszuschuss zu den IK gerechnet und entsprechend bei den öffentlichen Ausgaben abgezogen wurde. 2011 wurde der Betreuungszuschuss noch nicht so behandelt.

Maßnahmenhistorie

Die Maßnahmenhistorie kann sich auf dreierlei Weise auf den Umsetzungsaufwand auswirken. Erstens können neue oder erheblich modifizierte Maßnahmen administrative Lern- und Anpassungskosten erzeugen. Das gilt grundsätzlich auch für Maßnahmen, die zuvor bereits national gefördert wurden und dann in das ELER-Portfolio aufgenommen werden. Zweitens können neue Maßnahmen verstärkte Informationsaktivitäten gegenüber der Zielgruppe notwendig werden. Drittens können sich Schwierigkeiten bei der Abschätzung der Inanspruchnahme ergeben. Wenn die Förderung kaum oder gar nicht nachgefragt wird, stellen sich administrative Leerkosten ein.

Mit sechs hinzugekommenen Maßnahmen ist mehr als ein Drittel des Nicht-InVeKoS-Bereichs des EPLR neu. Der finanzielle Anteil beläuft sich auf rund 19 % (der indikativen Mittel), hauptsächlich getragen von der Förderung der Breitbandinfrastruktur. Für Lern- und Anpassungskosten auf Seiten der Verwaltung spielt der finanzielle Anteil jedoch nur eine Nebenrolle; relevanter ist die Anzahl neuer Maßnahmen.

Unter den neuen Maßnahmen stechen die Kleinen Infrastrukturen mit relativen IK in Höhe von 210 %, gemessen an den durchschnittlichen Ausgaben 2016 bis 2018, deutlich heraus. Wesentlich ist dafür allerdings nicht ihre Neuartigkeit. Inhaltlich sind die Fördergegenstände altbekannt. Außerdem traf die Förderung auf einen sehr hohen Bedarf bei der Zielgruppe (Bathke, 2020); somit ist auch kein besonderer Akquiseaufwand in Rechnung zu bringen. Der hohe Umsetzungsaufwand ist somit nicht auf die Neueinführung der Maßnahme zurückzuführen (s. u.), sondern liegt eher an einem geringeren Finanzvolumen, wenigen Projekten und verfahrenstechnischen und organisatorischen Rahmensetzungen.

Anders stellt sich die Situation bei der Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP) dar. Hier sind die vergleichsweise hohen relativen IK von 56 % auch der Neuartigkeit der Maßnahme geschuldet. Wie Eberhardt (2022a: S. 44), ausführt, „bestand zu Beginn der Förderperiode die wesentliche Aufgabenstellung […] darin, in Kooperation mit den beteiligten Verwaltungseinheiten die verwaltungsseitigen Fördervoraussetzungen für die EIP-Förderung zu schaffen. Da es sich um ein neues Förderinstrument handelte, konnte nicht auf Erfahrungswissen anderer […] zurückgegriffen werden. Vor diesem Hintergrund war der Verwaltungsaufwand der ersten Jahre vergleichsweise hoch.“ In der Befragung 2018 betonten sowohl die Bewilligungsstelle als auch die Zahlstelle, dass es zu Beginn der Förderperiode viele offenen Fragen gegeben habe, die einen entsprechend Abstimmungsaufwand erzeugt hätten. Die Verwaltungsbehörde wies zudem auf anfänglichen beihilferechtlichen Klärungsbedarf hin. Der mit der Neuartigkeit verbundene Aufwand hat sich im Laufe der Zeit verringert, aufgrund des Maßnahmendesigns (siehe unten) bleibt die EIP jedoch weiterhin eher aufwendig umzusetzen.

Bei den Kooperationsmaßnahmen jenseits der EIP finden sich mit Blick auf die Neuartigkeit weniger Hinweise auf administrative Lern- und Anpassungskosten, denn auf Herausforderungen in der Inanspruchnahme. Bei der Teilmaßnahme Versorgungsketten zeigte sich im Untersuchungszeitraum zwar ein planmäßiger Förderoutput, dafür war allerdings eine intensive Beratung der Zielgruppe (u. a. durch den Innovationsdienstleister) notwendig (Schnaut et al., 2018: S. 101). Bei den Kooperationsmaßnahmen Klima und Lokale Strategien gab es indes keine Förderanträge im Untersuchungszeitraum. Die Umsetzungsaufwände sind daher administrative Leerkosten.[57]

Breitbandinfrastruktur ist die Maßnahme mit den geringsten relativen IK (2,2 %) – obwohl sie neu im Programm ist. Dazu trägt vor allem die Struktur der Förderfälle bei (siehe unten). Dennoch sind auch in diesem Fall, gerade vor dem Hintergrund der komplexen Gesamtförderlandschaft, anfangs Lern- und Anpassungskosten angefallen. „Um eine bestmögliche Umsetzung der ELER-Maßnahmen sicherzustellen, ist eine umfangreiche Einarbeitung und Unterstützung durch die ELER-Verwaltungsbehörde erfolgt“ (Schnaut et al., 2018: S. 64).

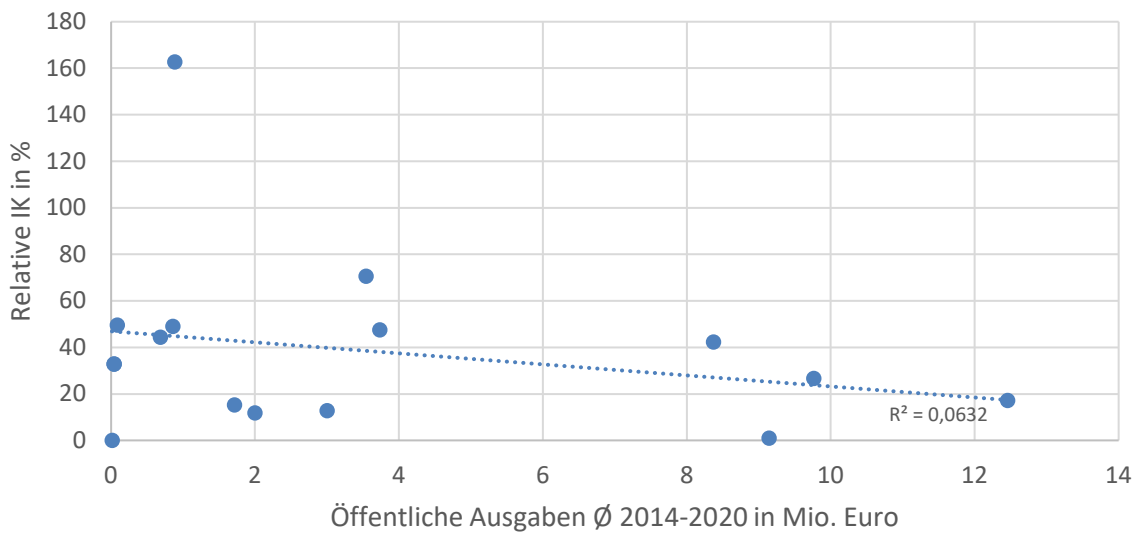
[57] Stand Ende 2023 zeigt sich, dass es zwei Kooperationsvorhaben bei den Versorgungsketten gibt, drei Kooperationen zu Lokalen Strategien und kein Vorhaben zum Thema Klima. Insgesamt liegt das Fördervolumen bei 500.000 Euro, also der Hälfte des ursprünglich geplanten Budgets.

Insgesamt lässt sich damit im Nicht-InVeKoS-Bereich Umsetzungsaufwand nachweisen, der auf die Neuartigkeit von Maßnahmen zurückzuführen ist. Im Einzelfall können dieser Aufwand durchaus merklich sein, eingedenk der finanziellen Proportionen und der letztlich neunjährigen Laufzeit der Förderperiode aber besitzt dieser Aufwand begrenzten Stellenwert.

Finanzielle Parameter

Bei den finanziellen Parametern lassen sich ebenfalls mehrere Auswirkungen auf die IK vermuten. Anzunehmen ist zunächst, dass die relativen IK mit zunehmendem Mittelvolumen einer Maßnahme abnehmen, da administrative Fixkosten, die jeder Fördermaßnahme innewohnen, an Bedeutung verlieren. Die IK-Analyse zum vorherigen Programm hat entsprechende Belege erbracht (Fährmann et al., 2014). Abbildung 14 zeigt, dass es in dieser Förderperiode ebenfalls einen sehr schwachen negativen Zusammenhang zwischen den indikativen Mitteln und den relativen IK gibt. Mit den vier Kooperationsmaßnahmen, den Kleinen Infrastrukturen und der Diversifizierung haben gleich sechs Maßnahmen ein geplantes Finanzvolumen von weniger als einer Mio. Euro pro Jahr – ein Wert, der in früheren Untersuchungen als Schwelle zur Aufnahme in die ELER-Förderung empfohlen wurde.[58] In der Tendenz zeigen sich bei diesen Maßnahmen relativ hohe IK. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass fünf dieser Maßnahmen neu im Programm sind, was zum Teil zu höheren IK beigetragen hat, wie der vorherige Abschnitt dargestellt hat.

Abbildung 14: Höhe der indikativen Fördermittel und relative IK der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018) und HMUKLV (2017a).

Ferner kann ein Zusammenhang zwischen den IK und der durchschnittlichen Vorhabengröße vermutet werden. Bei gleicher Gesamtfördersumme, so die zugrundeliegende Argumentation, würden eine größere Zahl kleinerer Vorhaben mehr Arbeitsgänge verursachen als eine kleinere Zahl größerer Vorhaben. Für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen konnte in der Förderperiode 2017 bis 2013 ein schwacher negativer Zusammenhang zwischen Vorhabengröße und relativen IK festgestellt werden (Fährmann et al., 2014). Auch in der jetzigen Förderperiode deutet sich dieser Zusammenhang an, wie eine Auswertung der Vorhaben der investiven Agrarförderung und der Dorf- und Regionalentwicklung bis einschließlich 2018 (Bezug zum IK-Erhebungszeitpunkt) zeigt. Allerdings ist die Vorhabengröße in starkem Maße mit dem Förderansatz (siehe unten) verbunden, was die Identifizierung eines unabhängigen Effekts erschwert.

[58] Die Maßnahme Wiederaufbau Wald bleibt an dieser Stelle unberücksichtigt, siehe Fußnote 54.

Ein dritter theoretischer Zusammenhang besteht zwischen der Zahl der Anträge und den IK. Ceteris paribus kann angenommen werden, dass sich Skaleneffekte in der Antragsbearbeitung ergeben. Vorherige IK-Analysen haben jedoch bereits herausgearbeitet, dass solche Effekte im Nicht-InVeKos-Bereich deutlich schwächer ausgeprägt sind als im InVeKoS-Bereich. Wesentlich sind dafür Maßnahmen mit vielfältigen Fördergegenständen und die daraus resultierende weniger standardisierbare Antragsbearbeitung.

In der Summe kann somit zwar festgehalten werden, dass finanziell kleindimensionierte Maßnahmen mit relativ kleinen Vorhabengrößen höhere relative IK aufweisen, eine Würdigung des Umsetzungsaufwands allerdings den Förderansatz zu berücksichtigen hat.

Förderansatz

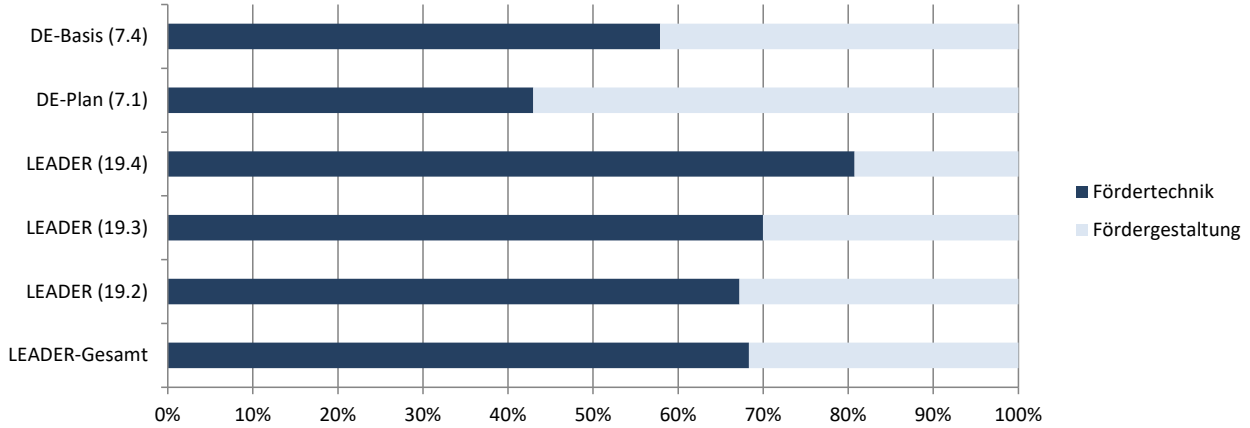
Die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen lassen sich grundsätzlich dahingehend unterscheiden, ob sie auf die Förderung von Planungen, Kooperationen und Humankapital[59] oder Investitionen abstellen. LEADER kann aufgrund seiner inhaltlichen und organisatorischen Besonderheiten als eigene Kategorie betrachtet werden. Im Ländervergleich haben Planungsmaßnahmen im Durchschnitt die höchsten relativen IK. Danach finden sich unterschiedliche Rangfolgen. Im EPLR Hessen folgen auf die Entwicklungspläne für Gemeinden und Dörfer (relative IK von 136 %) zunächst die Kooperationsmaßnahmen (62 %), dann die Investitionen (50 %) und schließlich LEADER (48 %) – jeweils bezogen auf die öffentlichen Ausgaben 2016 bis 2018.

Die Förderung von Dorfentwicklungsplanungen weisen auch in den anderen untersuchten EPLR vergleichsweise hohe relative IK auf. Neben der bereits angesprochenen Vorhabengröße wird dafür auch in Hessen eine sehr umfassende Prozessbegleitung verantwortlich gemacht. Der Betreuungsaufwand bei Kommunen und auch Planungsbüros sei grundsätzlich groß. Besondere Aufwände entstünden zudem durch sich permanent ändernde Rahmenbedingungen, wie folgendes Zitat einer Bewilligungsstelle zeigt: *„Ich sage mal, die Dorfentwicklung erfindet sich ja alle fünf Jahre neu. [Das] ist auch für die Büros sehr schwierig. Da hat vielleicht eine WIBank Vorstellungen, wie das aussehen soll, aber die Büros kennen diesen Umgang noch nicht so. Das ist immer der Anfang und dann sind wir auch so ein bisschen Vermittler zwischen WIBank und dem Büro. Oder müssen dem Büro sagen […], das müsst ihr noch einarbeiten bis zu dem Termin. Das kostet Zeit."* Eine weitere Aufgabe kann darin liegen, wie eine andere Rückmeldung zeigt, die Anliegen der Kommunen gegenüber den Interessen der Planungsbüros zur Geltung zu bringen. Es verwundert daher nicht, dass der Anteil der fördergestaltenden[60] Aktivitäten bei den Entwicklungsplänen für Gemeinden und Dörfer den höchsten Wert im Bereich Dorf- und Regionalentwicklung aufweist (siehe Abbildung 15). Der Aufwand für die Prozessbegleitung kann sich mit Blick auf eine spätere investive Förderung jedoch rentieren. Es lohne sich, den IKEK-Prozess zu begleiten, damit an dessen Ende keine Projektlisten stünden, die im Rahmen der Dorfentwicklung gar nicht förderfähig seien, so die Rückmeldung einer Bewilligungsstelle. Das erspart also nicht nur Frust bei den Antragstellenden, sondern auch Bearbeitungsaufwand bei den Bewilligungsstellen.

[59] Die Teilgruppe Humankapital umfasst Bildungs- und Beratungsangebote, die nicht Teil des hessischen EPLR sind.

[60] Zu fördergestaltenden Aktivitäten zählen beispielsweise die Betreuung der LEADER-Regionen, koordinierende Sitzungen mit den Regionalmanager:innen und Teilnahme an den LAG-Sitzungen, Beteiligungsprozesse im Rahmen der Dorfentwicklung, Verfahrenssteuerung, Abstimmung/Koordinierung mit Kommunen, Öffentlichkeitsarbeit und Information der Antragstellenden sowie Beratung durch die Verwaltung im Vorfeld und während der Antragstellung gemäß § 25 VwVfG. Fördertechnik umfasst im Wesentlichen das reine Zahlstellenverfahren. Der Aufwand für Ex-Post-Kontrollen wurde getrennt abgefragt.

Abbildung 15: Verteilung des AK-Aufwandes für die Förderabwicklung auf fördergestaltende und fördertechnische Aktivitäten



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

Kooperationsmaßnahmen sorgen im Grundsatz für höheren Umsetzungsaufwand, weil ihre Fördergegenstände vergleichsweise weit gefasst sind, was tendenziell zu mehr Beratungs- und Prüfungsaufwand führt. Das gilt auch für die EIP und die IuZ-Maßnahmen im hessischen EPLR.[61] Hinsichtlich der IuZ-Maßnahmen wies das zuständige Fachreferat bei der schriftlichen Befragung darauf hin, dass *„aufgrund der Besonderheit der Maßnahme […] (z. B. individuelle Vorhaben) […] ein erhöhter Arbeitsaufwand seitens der Verwaltung erforderlich"* sei. Gleiches gilt für die Umsetzung der EIP. Durch die Heterogenität der Projekte können sich kaum Routinegewinne auf Seiten der Verwaltung einstellen (siehe auch Eberhardt, 2022b: S. 44). Somit gab es in der Befragung denn auch eine kritische Rückmeldung, dass der Verwaltungsvollzug von Kooperationsprojekten nicht im Verhältnis zu den Rahmenbedingungen und dem Gesamtkontext des Systems stehe und die Sinnhaftigkeit der Maßnahmen – insbesondere unter Beachtung von Größenordnung und Wirkungsmöglichkeiten – in Frage stelle.

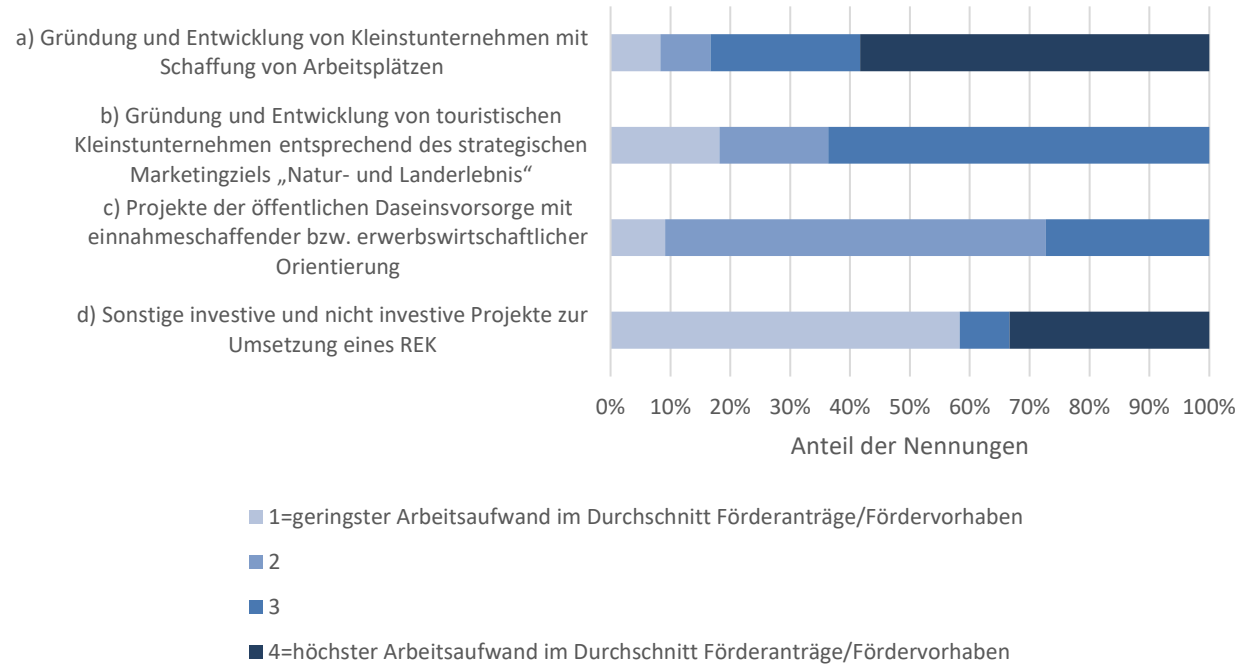
Die Gruppe der investiven Maßnahmen weist eine hohe Varianz der IK aus – von zwei bis 210 % in Bezug auf die öffentlichen Ausgaben 2016 bis 2018. Mit Blick auf den Förderansatz ist auch hier auf die jeweilige Bandbreite der Fördergegenstände hinzuweisen. Die OECD (2007) spricht in diesem Zusammenhang von der Präzision. Je fokussierter bzw. präziser eine Maßnahme, desto realisierbarer standardisierte Verfahren und administrative Routinegewinne, desto seltener Unbestimmtheiten und Unklarheiten, desto einfacher mithin die Umsetzung. So vergleicht die Rückmeldung einer Bewilligungsstelle etwa den Aufwand für FID und AFP-Anträge: *„[Der Aufwand für FID ist höher], gerade auch, weil da halt viel Neues oft dabei ist, was da die einzelnen Bewilligungsstellen dann vielleicht noch gar nicht hatten. Dann ist wieder wichtig, dass man ein Netzwerk hat mit den anderen Kreisen oder mit der WIBank und dass man sich mal umgehört hat, hat jemand schon mal so einen Förderfall gehabt. Wie geht man damit um und so weiter. Auch für die Landwirte ist es neu. Und im AFP sind das geregelte Verfahren, die jeder schon zigmal durchgespielt hat".*

Aufgrund des ausgeprägten Bottom-up-Charakters ist LEADER gesondert zu betrachten. Einerseits ergeben sich daraus organisatorische Besonderheiten, die in Kapitel 6.4.3.3 diskutiert werden. Andererseits ist der Maßnahme eine ausgeprägte inhaltliche Offenheit inhärent, die ambivalente Folgen hat. Die größere Gestaltungsfreiheit der Regionen geht mit höherem Aufwand auf Seiten der Verwaltung einher. In der Rückmeldung des Fachreferats zur schriftlichen Befragung wurde darauf hingewiesen, dass die weite Öffnung des Förderangebots im Vertrauen auf die richtungsgebende Wirkung der lokalen Entwicklungskonzepte in der Praxis zu vielen Rückfragen führte, da den Regionen nicht klar gewesen sei, ob die beabsichtigten Vorhaben tatsächlich förderfähig seien. In der späteren Antragsbearbeitung wirkt das breite Portfolio an Fördergegenständen ebenfalls aufwandserhöhend.

[61] Bei Letzteren konnte dies nur bei den Teilmaßnahme Versorgungsketten und Lokale Strategien praktische Relevanz entfalten.

Verwiesen wird seitens der Bewilligungsstellen auf häufig sehr individuelle Förderfälle. Mitunter sei auch die Abgrenzung zu anderen Förderbereichen problematisch. Dabei zeigen sich Unterschiede zwischen den vier Maßnahmenbereichen der LEADER-Förderung in Hessen (Richtlinie DE/RE 2018, Punkt 1.2.2). Abbildung 16 zeigt den Aufwand der Bewilligungsstellen mit Förderanträgen/Fördervorhaben aus den Maßnahmenbereichen im Vergleich. Der Maßnahmenbereich Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen mit Schaffung von Arbeitsplätzen sticht heraus. Der vergleichsweise hohe Aufwand wird hier auf die Überprüfung einer Vielzahl von Unterlagen (u. a. Businesspläne und Qualifizierungsnachweise) zurückgeführt (siehe auch Anhang 11). Auch der Koordinierungsaufwand der Zahlstelle ist durch die Öffnung der LEADER-Förderung gestiegen. Nun müsse, so die Rückmeldung, *„immer eine regionsbezogene Betrachtung erfolgen, ob ein Vorhaben in den entsprechenden Kontext passt. Dadurch sind die Fragestellungen auch vielfältiger geworden. Die Antworten, die den Bewilligungsstellen gegeben werden, sind auch nicht allgemeingültig, sondern beziehen sich immer auf die konkrete Situation und das konkrete REK."*

Abbildung 16: Arbeitsaufwand der LEADER-Maßnahmenbereiche unter 19.2



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

Der Förderansatz hat somit einen klaren Effekt auf die Höhe des Umsetzungsaufwandes. Die Förderung von Planungsmaßnahmen ist – länderübergreifend – mit hohem Aufwand für die Verwaltungen verbunden. Bei LEADER und der Kooperationsförderung wirken sich diesbezüglich die vielfältigen und teils sehr individuellen Fördergegenstände aus; gleiches gilt für Teile der Investitionsförderung.

Zielgruppe

In engem Zusammenhang mit dem Förderansatz stehen die Zielgruppen. Diese stellen ebenfalls eine relevante Bestimmungsgröße für die IK dar. Je größer die Erfahrungen und Kapazitäten hinsichtlich der Vorbereitung und Abwicklung von Förderprojekten, desto weniger Aufwand für Beratung und Betreuung entsteht auf Seiten der Verwaltung. Im Nicht-InVeKoS-Bereich zeigen sich mehrere Fälle, in denen die Zielgruppe in Kombination mit der inhaltlichen Maßnahmenkonzeption eine Herausforderung für die Umsetzung darstellt.

Ein Sonderfall ist es zunächst, wenn bestimmte Akteure gar keine Anträge stellen oder diese aber zurückziehen, nachdem ihnen das Ausmaß des administrativen Aufwands und die Risiken der EU-Förderung bewusst werden.

Diesbezüglich gibt es Rückmeldungen der LEADER-Bewilligungsstellen zu Unterschieden im Antragsverhalten zwischen größeren und kleineren Gemeinden. Unter letzteren haben manche aus Kapazitätsgründen keine Anträge gestellt, obwohl Förderbedarf vorlag. Im Bereich der Dorfentwicklung zeigen Peter und Pollermann (2019: S. 34), dass über die Hälfte der 44 befragten Kommunen die Personalausstattung als starken Engpass für die Umsetzung von Projekten sehen. Gerade kleinen Kommunen fehle es an Personal in den Bauabteilungen und „Förderlotsen". Diese Phänomene können zwar für die Gesamteffektivität der Förderung von Relevanz sein (fließen die Gelder dorthin, wo sie am meisten benötigt werden?), senken aber im Zweifel sogar die IK durch das Ausscheiden von Akteuren mit hohem Beratungsbedarf und hoher Fehleranfälligkeit aufgrund fehlender Routine.

Dass sich Akteure mit wenig Erfahrungen oder Kapazitäten mit Antragstellung und Förderabwicklung schwertun, zeigt sich bei mehreren Maßnahmen. Für V&V konstatieren Schwarze et al. (2023: S. 28), „dass die größeren Unternehmen, die schon mehrfach eine Förderung in Anspruch genommen haben, bereits ein hohes Maß an Professionalität und Erfahrung besitzen. Dies erleichtert eine Antragstellung im Vergleich zu kleineren Unternehmen bzw. kleineren Investitionsvolumina und insbesondere im Vergleich zu Unternehmen, die erstmalig einen Förderantrag stellen". Peter und Pollermann (2019: S. 35) zeigen für die Dorfentwicklung, dass die privaten Projektträger:innen in stärkerem Maße von Problemen in der Bewältigung administrativer Hürden (z. B. im Vergaberecht, siehe dazu auch das nächste Kapitel) betroffen sind. Gleiche Ergebnisse für diese und ähnliche Maßnahmen liegen auch aus anderen Bundesländern vor. Mit Blick auf fehlende Routine auf Seiten der Antragstellenden wird für LEADER in den Interviews berichtet, dass manche Anträge – oft jene, die kurz vor dem Stichtag bei der LAG eingereicht werden – lückenhaft sind. Kostendarstellungen seien unzureichend, notwendige Baugenehmigungen würden fehlen. Auch bei den Kooperationsmaßnahmen zeigt sich, dass viele Interessenten bzw. Antragstellenden kaum bzw. keine Erfahrungen mit einer EU-Förderung haben. Daher braucht es eine vorhabenbegleitende Beratung nach erfolgreicher Antragstellung (Schnaut et al., 2018: S. 101).

Manche Erfahrungs- und Kapazitätsdefizite können durch Beratung und Begleitung von Dritten gelindert werden. Auf die Leistungen der Baubetreuung beim AFP, des Innovationsdienstleisters bei den Kooperationsmaßnahmen und der Regionalmanagements bei LEADER, die zugleich Teil der Förderung sind, wurde bereits hingewiesen (siehe Kapitel 3.3.3.2). Darüber hinaus wird in den Rückmeldungen zum Beispiel ein Fall geschildert, in dem eine Vergabestelle auf Kreisebene eingerichtet wurde (mit anteiliger Finanzierung der Gemeinden), die die lokal zuständigen Stellen unterstützt. Für die Diversifizierung berichten Ebers und Forstner (2020: S. 30), dass die Begleitung der Antragstellung und -abwicklung in vielen Fällen Gegenstand von Beratung über den LLH ist. Zudem wurden die komplexen Antragsformulare und deren Anhänge bemängelt, die ohne fremde Expertise nicht ordnungsgemäß ausgefüllt werden könnten. Bei den Forstmaßnahmen zeigt sich indes nur ein Fünftel der von Franz (2019: S. 27) befragten ZWE unzufrieden mit Verständlichkeit und Umfang der Antragsunterlagen. Wesentlich ist hierfür die Begleitung von Antragstellung und Förderabwicklung durch Betreuungsförster bzw. Forstamtvertreter, die in knapp zwei Dritteln der untersuchten Fälle stattgefunden hat. In Fallstudien zum forstlichen Wegebau unterstreicht Rorig (2024: S. 16) diese kompensierende Funktion: „In Bezug auf die Angemessenheit (Umfang) der Antragsunterlagen wurde von allen Interviewpartner:innen betont, dass diese durch jährliche Anpassungen und Korrekturen der Förderrichtlinien schwierig zu handhaben seien und es schwerfiele, ständig auf dem neuesten Stand zu bleiben. Als Dienstleistung übernehmen die Forstreviere die Antragstellung, sind jedoch geschlossen der Meinung, dass die Förderunterlagen für die Antragstellenden nicht verständlich seien."

Bei Herausforderungen, die sich aus fehlenden Erfahrungen und Kapazitäten bei den Zielgruppen ergeben, ist neben der bereits angesprochenen verstärkten Beratung eine weitere Abhilfe, die Förderung von Privaten ohne EU-Mittel zu realisieren, da dies Erleichterungen in der Dokumentation und Flexibilitäten in der Abwicklung bringt. Auch für die Akzeptanz der Förderung sei dies, so eine Rückmeldung aus einem anderen Land, förderlich. Einen Schritt in diese Richtung hatte Hessen schon beim Übergang in die jetzige Förderperiode gemacht, indem wesentliche Teile der privaten Dorferneuerung in die Förderung mit nationalen Mitteln überführt wurde.

Gleichwohl bleibt die Zielgruppe bei manchen Maßnahmen per definitionem vielfältig, daher tritt auch weiterhin erhöhter Umsetzungsaufwand bei Förderverfahren mit weniger erfahrenen Akteuren auf.

6.4.3.2 Regelungsrahmen

Unter dem Begriff Regelungsrahmen werden jene Faktoren verstanden, die sich auf die prozedurale Dimension der Förderung beziehen. Als relevant für den Umsetzungsaufwand erweisen sich hier das Auswahlverfahren, die Kostenplausibilisierung, die Verwendungsnachweisprüfung mitsamt vergaberechtlicher Prüfung, die Festlegung von Kürzungen und Sanktionen, die Finanzkorrekturen, die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen sowie das Eingehen von Verwaltungsvereinbarungen im Falle mehrerer Fördermittelgeber.

Auswahlverfahren

Beim Auswahlverfahren sind zwei Faktoren besonders relevant für den Umsetzungsaufwand: die Anwendung von Auswahlkriterien im Rahmen eines Rankings und die Akteurskonstellation im Auswahlverfahren.

Die Rolle der Auswahlkriterien hatten die IK-Untersuchungen in der vorherigen Förderperiode bereits eingehend gewürdigt, wenngleich das Thema in der Analyse des hessischen EPLR eine vergleichsweise geringe Rolle spielte. Grundsätzliche Kritikpunkte in der letzten Förderperiode waren die Abgrenzung zu den Förderfähigkeitskriterien, die fehlende Notwendigkeit bei ausreichender Mittelverfügbarkeit, die Inkompatibilität mit auf Fachplanungen beruhenden Fördermaßnahmen und die diffizile Operationalisierung (Fährmann et al., 2016: S. 108–110). In der hier untersuchten Förderperiode hat die Bedeutung der Auswahlkriterien noch zugenommen; sie sind in einem Rankingverfahren anzuwenden. Herausforderungen in der Anwendung bleiben dabei bestehen.

Das betrifft vor allem die Inkompatibilitäten mit Fachplanungen im Rahmen der Flurbereinigungen. Dort schreibt die EU vor, Auswahlkriterien auf zwei Verfahrensstufen anzuwenden (Auswahl des Verfahrensgebietes, Auswahl der Vorhaben). Die geforderte Auswahl der Vorhaben in einem Verfahrensgebiet widerspricht den Vorgaben des deutschen Flurbereinigungsgesetzes, wonach ein Wege- und Gewässerplan zu erstellen ist, in dem die jeweils umzusetzenden Vorhaben beschrieben sind und der nach Planfeststellung in seiner Gesamtheit umzusetzen ist. Eine Auswahl einzelner Vorhaben ist nach dem Flurbereinigungsgesetz nicht vorgesehen und widerspricht dem integrativen Ansatz der Flurneuordnung. Bezüglich der Auswahlkriterien gab es allerdings eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH, 2017).[62] Demnach sind auch bei Flurbereinigungsverfahren Auswahlkriterien zwingend anzuwenden, selbst wenn die formale Anwendung von Auswahlkriterien keinen Mehrwert hinsichtlich Effektivität oder Effizienz bringt. Die Anwendung von Auswahlkriterien hat zudem den Vorhabenbegriff in der Flurbereinigung deutlich gewandelt und zu einer Vielzahl sehr kleinteiliger Einzelvorhaben geführt, die getrennt abzuwickeln und zu finanzieren sind. Allein durch die Anwendung der Auswahlkriterien und die Stichtagsregelung sei der Verwaltungsaufwand nach Aussagen des Fachreferats um ein Drittel gestiegen (siehe auch Schnaut et al., 2018: S. 36).[63]

Was die Operationalisierung der Auswahlkriterien betrifft, war das Land bestrebt, möglichst handhabbare Kriterien auszuwählen. Zur Sicherstellung homogenen Verwaltungshandelns – insbesondere in Anbetracht der vielen Bewilligungsstellen – haben die Fachreferate zusätzliche Erläuterungen und Arbeitshilfen zur Verfügung gestellt (siehe Schnaut 2018: S. 144). In den späteren Rückmeldungen finden sich keine Hinweise, dass die Auslegung eine übermäßige Herausforderung darstellt. Eine Ausnahme ist die gesamtkommunale Wirkung des

[62] Aus diesem Grund hat sich z. B. Bayern entschieden, die Flurbereinigung aus dem ELER-Programm zu nehmen.

[63] Bei der Flurbereinigung ist außerdem zu beachten, dass sie aufgrund ihres integrativen Ansatzes im Spannungsfeld verschiedener Rechtsbereiche steht. So ist beispielsweise das Umweltrecht in den vergangenen Jahren deutlich komplexer geworden. So sind bei der Bodenordnung viele unterschiedliche Rechtsbereiche (Artenschutz, Habitatschutz, Natura 2000, Wasserrahmenrichtlinie, Bodenschutz) zu berücksichtigen, die mitunter in einem Spannungsverhältnis zu der nach FlurbG geforderten Privatnützigkeit der Verfahren stehen. Die sehr spezifischen Anforderungen und Untersuchungsbedarfe führen häufig zu Umplanungen und zu Verzögerungen bei der Planfeststellung und damit zu zunehmendem Planungsaufwand im Verhältnis zu den investiven Ausgaben.

beantragten Vorhabens in der Teilmaßnahme Basisdienstleistungen. Deren Pflichtauswahlkriterien seien weder selbsterklärend noch unstrittig[64], so Peter und Pollermann (2019: S. 37), und sorgten für Unmut unter den Antragstellenden. In den Rückmeldungen der Bewilligungsstellen finden sich ebenfalls kritische Äußerungen. Eine Bewilligungsstelle sieht *„erhebliche Einschränkungen"* durch dieses Auswahlkriterien, eine andere hinterfragt die Sinnhaftigkeit: *„Diese wirklich für die gesamte Kommune wichtigen Projekte [..] sind in den Kernstädten oder auch in den Kerngemeinden. In Hessen ist es ja so, dass dort wo am meisten Verwaltung ist, wo Ärzte sind, wo die Infrastruktur ist, wo Schulen sind, Kindergärten, das sind die Kerngemeinden und drum rum habe ich lauter kleine. Und dann ist es natürlich sehr schwierig, da sagen die Gemeinden, was können wir gesamtkommunal eigentlich machen?*" Beide Äußerungen beziehen sich gleichwohl auf die inhaltliche Steuerung, nicht auf den Umsetzungsaufwand, der mit den Auswahlkriterien verbunden ist. Im Gegenteil geht von den Auswahlkriterien aus Sicht des Programmoverheads eine zusätzliche Orientierungswirkung für die Antragstellenden aus, die positiven Einfluss auf die Antragsqualität haben kann. In den hessischen Rückmeldungen findet sich dafür kein unmittelbarer Beleg, aus anderen Ländern wird allerdings von solchen Effekten berichtet.

Die Implementierung des Ranking-Verfahrens erfolgt in Hessen mit vergleichsweise vielen Stichtagen. In anderen Ländern wird die begrenzte Zahl der Stichtage mit Blick auf den Verwaltungsaufwand ambivalent bewertet. Einerseits können weniger Stichtage den Umsetzungsaufwand über die Strukturierung der Förderabwicklung positiv beeinflussen, andererseits können Belastungsspitzen innerhalb der Verwaltung auftreten. Ferner können sich mögliche Antragstellende ob langer Wartezeiten bis zum nächsten Stichtag veranlasst sehen, Anträge zu stellen, denen eine längere Vorbereitung zugutegekommen wäre – und die dann von der Verwaltung trotzdem bearbeitet werden müssen. Die Rückmeldungen der hessischen Bewilligungsstellen sind allerdings eindeutig in ihrer Befürwortung mehrerer Stichtage. Das Modell biete zum Beispiel im Bereich der Dorfentwicklung die erforderliche Flexibilität, wenngleich manche Gemeinden von der disziplinierenden Kraft weniger Stichtage profitieren könnten. Konzediert wird zudem, dass das Modell höhere Anforderungen an das Finanzmanagement stelle. Aus Sicht der Programmsteuerung haben sich die dafür etablierten Verfahren allerdings bewährt.

Der zweite relevante Faktor im Themenfeld Auswahlverfahren, die Akteurskonstellation, betrifft insbesondere die Maßnahmen EIP und LEADER. Bei der EIP vollzieht sich die Auswahl der operationellen Gruppen mit ihren Innovationsvorhaben in einem zweistufigen Verfahren (siehe Eberhardt, 2022b: S. 7), das beträchtlichen Prüf- und Koordinationsaufwand noch vor der eigentlichen Antragstellung erzeugt. Nach Einreichung und Vorprüfung der Aktionspläne beim IDL erfolgt eine Koordinierung mit der Deutschen Vernetzungsstelle. Außerdem werden fachlichen Stellungnahmen zu den Vorhaben bei wissenschaftlichen Stellen, Ministerium, LLH sowie ggf. weiteren Organisationen eingeholt, gefolgt vom fachlichen Votum und der Einstufung der Vorhaben durch den EIP-Beirat. Dieser Beirat setzt sich aus Vertreter:innen der Bewilligungsbehörde (RP Gießen), des Fachministeriums sowie Beratung, Forschung/Wissenschaft und Praxis zusammen. Drei Akteursgruppen haben darin mit jeweils eine Stimme (Wissenschaft, Landwirtschaft und das für die Förderung zuständige Fachreferat im Ministerium). Die Bewilligungsbehörde (RP Gießen), die Beratung (LLH) und der IDL sind beratende Mitglieder. Auf Basis des fachlichen Votums entscheiden die operationellen Gruppen dann über die endgültige Antragstellung, die von der Bewilligungsstelle beschieden wird. Zwar findet durch das elaborierte Vorverfahren eine Art Qualitätssicherung der Anträge statt, die den Aufwand in der späteren Antragsbearbeitung reduzieren mag. Auch dient das Vorverfahren der Qualität der Vorhaben und damit ihrer Wirkungen. Allein mit Blick auf den Umsetzungsaufwand ist es dennoch bemerkenswert.

LEADER verfügt über geteilte Zuständigkeiten im Auswahlverfahren, die grundsätzlich einen höheren Aufwand erzeugen. Die grundlegenden Regelungen sind in Artikel 34 der VO (EU) Nr. 1303/2013 festgehalten. Die LAG wählen die Vorhaben auf der Grundlage der in der Entwicklungsstrategie festgelegten Auswahlkriterien aus.

[64] In der Förderperiode ab 2023 wurde auf den Begriff eines gesamtkommunalen Vorhabens verzichtet, da es auch aus Sicht des Fachreferats immer wieder zu Missverständnissen in der Auslegung des Begriffs kam.

Damit wird eine Entscheidung über die Förder*würdigkeit* getroffen. Die Förder*fähigkeit* prüft die Bewilligungsstelle, wenn der Antrag eingereicht wird. Diese Zweiteilung allein zeitigt bereits höheren Umsetzungsaufwand, der allerdings im Bottom-Up-Prinzip des Förderansatzes begründet liegt (siehe oben).

Aufgrund der inhaltlichen Offenheit von LEADER sind allerdings beide Entscheidungssituationen zu verbinden, sodass bei der Förderwürdigkeit bereits die Förderfähigkeit mitgedacht wird. Andernfalls würden als förderwürdig deklarierte, aber nicht förderfähige Vorhaben zu unnötigem Aufwand auf beiden Auswahlebenen führen. In dieser Hinsicht besteht auf Grundlage der Rückmeldungen noch Optimierungspotenzial. In der schriftlichen Befragung gab es etwa die Rückmeldung einer Bewilligungsstelle, dass die Zusammenarbeit mit der LAG schwierig sei, so treffe diese zum Beispiel Aussagen zur Förderfähigkeit, die oft fachlich nicht korrekt seien. Ähnliche Kommentare gab es in den späteren Interviews. In der schriftlichen Befragung wurde seitens des Programmoverheads angemerkt, dass *„die Rolle der Regionalmanagements als Bestandteil des Fördervollzugs (Antragsvorbereitung, Vorbereitung und Dokumentation der Projektauswahl) in einigen Regionen optimierbar“* seien. Auch diese Einschätzung wird in den Interviews gestützt. Die Regionalmanagements selbst sehen indes nach Peter und Pollermann (2019: S. 34) in der Komplexität der Antragsunterlagen sowie den Anforderungen an Abrechnung und Kontrolle die mit Abstand größten Beeinträchtigungen der Projektumsetzung – was ebenfalls auf erhöhten Kommunikationsbedarf deutet. Vor diesem Hintergrund haben sich die gemeinsame Beratung von Antragstellenden durch die Bewilligungsstelle und das Regionalmanagement und die Beteiligung der Bewilligungsstelle an Sitzungen der Entscheidungsgremien der LAG bewährt. Zwar entsteht dadurch initial weiter Aufwand; dieser wirkt sich aber im weiteren Förderverlauf positiv aus.

Schließlich zieht die Übertragung der Befugnis der Projektauswahl auf die LAG insofern weiteren Aufwand nach sich, als die Legitimität der getroffenen Entscheidungen zu überprüfen ist, d. h. die Verfasstheit der LAG wird anhand der Satzungen, Sitzungsprotokolle und Auswahlentscheidungen geprüft, sowohl auf dem Papier als auch im Rahmen von fachaufsichtlichen Prüfungen vor Ort. Dabei geht es auch um den Ausschluss von möglichen Interessenskonflikten bei der Projektauswahl. Die Regelungen der EU zu Interessenskonflikten gelten für alle Mitglieder im Entscheidungsgremium, ungeachtet ihrer Zugehörigkeit zum öffentlichen oder privaten Bereich. Potentielle Interessenskonflikte sind transparent zu machen und zu dokumentieren.

Somit sind insbesondere bei der Flurbereinigung, der EIP und LEADER erhöhte Umsetzungsaufwände durch die Auswahlverfahren zu verzeichnen. Während der erhöhte Aufwand bei der ersten Maßnahme keinen inhaltlichen Mehrwert zeitigt, sind die Aufwände bei den letzteren Maßnahmen dem speziellen Förderansatz geschuldet und ergeben darüber hinaus Vorteilen in der weiteren Förderabwicklung.

Kostenplausibilisierung als Bewilligungsgrundlage

Die Kostenplausibilisierung während der Verwaltungskontrolle wurde in dieser Förderperiode neu eingeführt. Gemäß Art. 48 II e) der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 sind die der Bewilligung zugrundeliegenden Kosten anhand eines geeigneten Systems zu bewerten, etwa durch Referenzkosten, den Vergleich verschiedener Angebote oder einen Bewertungsausschuss.

Länderübergreifend wurde diese Kostenplausibilisierung in den schriftlichen Befragungen und den Interviews als wesentlicher Aufwandstreiber identifiziert. Eine Rückmeldung aus einem anderen Bundesland stellt die Bedeutung sehr plastisch dar: *„Das heißt, ich muss belegen aus […] ehemaligen Anträgen, die nicht älter als drei Jahre sind, ob die Kosten passen. Ich muss eventuell im Internet surfen und gucken, ob die Kosten, die angegeben sind, auch plausibel sind. Und das auch ausdrucken und beifügen. Und ich muss unter Umständen sogar noch den Antragsteller fragen: ‚Wie kommst Du denn auf diese Kosten?‘ Um für mich, falls es zu sehr abweicht, zu wissen, wie komme ich denn dahin im Einzelnen? Und ist das, was er dort mir als Antragsteller gegenüber erwähnt, auch wirklich so teuer oder so gut geschätzt“*. In Hessen waren die Rückmeldungen gleichwohl relativ moderat. Das Thema nahm, verglichen mit den anderen Ländern, nur begrenzten Raum ein.

Ein länderübergreifender Diskussionspunkt war auch der Zeitpunkt der Kostenplausibilisierung; dass sich nämlich die Preise zwischen Antragstellung und eventueller Bewilligung sehr dynamisch entwickeln können. Aufgrund der Baukonjunktur war dies schon länger ein realistisches Szenario; im Rahmen der bauwirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie, durch die Angebote zeitweise sogar nur Tagesgültigkeit besaßen, wurde es noch wahrscheinlicher. Dieser Punkt wurde auch in den hessischen Rückmeldungen thematisiert. Für den Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung könnten nach Rückmeldung einer Bewilligungsstelle zwar Aufstockungsbescheide ausgestellt werden, solange die Gewerke noch nicht begonnen worden seien; damit einher gehe aber eine neue Mittelanforderung bei WIBank. Eine Alternative, von der berichtet wird, ist das Verschieben von Projekten, wobei dies weniger die Preisentwicklung, denn eher mögliche Engpässe im Baugewerbe adressiert. In manchen Fällen ist allerdings keine Abhilfe möglich, wie es eine Rückmeldung illustriert: *„Bei uns ist jetzt auch wirklich das erste Jahr, wo wir sehr viele Widerrufe haben, weil die Antragsteller jetzt im Privatbereich gar nicht anfangen konnten. Ich meine, wir haben ja eine Frist, bis wann so ein Projekt begonnen werden muss. Wenn die Handwerker nicht verfügbar sind, keine Aufträge ausgelöst wurden, ist das schwierig und wir keine Mittelübertragung machen sollen, kann man eigentlich nur den Bescheid noch widerrufen."* Unabhängig davon, ob letztlich eine Lösung gefunden wird, entsteht in diesen Fällen ein sehr hoher Kommunikationsaufwand mit den Antragstellenden.

Prüfung des Verwendungsnachweises

Sowohl auf Seiten der ZWE als auch bei den Bewilligungsstellen sind die Verwendungsnachweise stetes Thema, und das über viele Maßnahmen hinweg. Beim EIP berichten mehrere befragte OG-Mitglieder, dass die Bürokratie in Bezug auf Verwendungsnachweise deutlich reduziert werden könne. Ein Mitglied urteilt, ein derart aufwendiges Abrechnungsverfahren habe es in noch keinem anderen Projekt erlebt. Das ziehe Arbeitszeit ab, die für inhaltliche Arbeit fehle (Eberhardt, 2022b: S. 52). Im Rahmen einer ZWE-Befragung der Maßnahmen Entwicklungspläne für Dörfer und Gemeinden, Basisdienstleistungen und LEADER wurden hinsichtlich des Förderverfahrens die Anforderungen an den Verwendungsnachweis am schlechtesten bewertet (zusammen mit der Angemessenheit der Antragsunterlagen). Eine Rückmeldung gab an, die Bürokratie sei abschreckend, die Transaktionskosten höher als die Fördersumme (Peter et al., 2019: S. 31). Die Notwendigkeit, Rechnungen im Original einzureichen, wurde dabei besonders hervorgehoben. Im Rahmen einer Befragung zur Maßnahme Diversifizierung gaben rund die Hälfte (48 %) der Befragten an, das Förderverfahren nach Antragstellung bis zur Schlusszahlung sei „etwas zu" oder sogar „unverhältnismäßig" aufwendig (Ebers und Forstner, 2020: S. 25).

Diese Eindrücke spiegeln sich in den Einschätzungen des Umsetzungsaufwandes auf Seiten der Verwaltung. Hier ist die Prüfung der Verwendungsnachweise gemäß den – länderübergreifenden – Rückmeldungen einer der aufwendigsten Arbeitsschritte. Für den hessischen EPLR wurde beispielsweise in der schriftlichen Befragung die Verwendungsnachweisführung beim AFP als *„sehr aufwendig und kompliziert"* beschrieben, was in den Interviews nochmals bestätigt wurde. Im Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung hat eine Rückmeldung zugespitzt formuliert, es würden Erbsen gezählt in den Verwendungsnachweisen. Der Aufwand für die Prüfung wächst dabei mit der Kleinteiligkeit des Vorhabens; je mehr Gewerke involviert sind, desto höher der Aufwand. Die Auswirkungen illustriert folgende Rückmeldung aus einem anderen Bundesland: *„Im Moment haben wir ja eher so ein Verfahren, wo wir die Antragsteller eigentlich […] auf die Kostenschätzung oder die Kostenangebote, die sie zur Antragstellung einreichen, quasi festnageln […], und genau das muss dann quasi hinterher eben auch kostenmäßig wieder sich ergeben. [Das] ist eigentlich gerade der Aufwand, der im Rahmen dieser Verwendungsnachweisprüfung das Ganze so ausufern lässt, dass man sehr genau die einzelnen Kostenpositionen, die man damals bewilligt hat, dann auch wiederfinden muss in der gestellten Rechnung und in der Ausführung, also dieser Abgleich ist einfach sehr aufwändig".*

Der Umsetzungsaufwand in dieser Phase erschöpft sich allerdings nicht allein in der Prüfung selbst, sondern auch berührt auch die Kommunikation mit den ZWE mit dem Ziel, Fehler zu vermeiden, die dann womöglich noch Sanktionen nach sich ziehen (siehe unten). Daraus ergibt sich, wie folgende Rückmeldung einer hessischen Bewilligungsstelle verdeutlicht, ein besonderer Aufwand in der EU-Förderung: *„[Die EU-kofinanzierten Projekte] sind für mich die aufwendigsten, weil immer da der Betreuungsaufwand für den Antragsteller besonders groß ist,*

gerade in der Abrechnungsphase, weil einfach diese Gefahr da ist, ich gebe in meinem Verwendungsnachweis die falschen förderfähigen Kosten an, was dazu führt, dass ich hier zu Reduzierungen komme und Abweichungen und Sanktionen. Von daher ist es da immer besonders irgendwie wichtig, dass man da gut zusammenarbeitet, weil die Antragsteller da überfordert sind an der Stelle."

Prüfung der Einhaltung der vergaberechtlichen Vorgaben

Die Vergabeprüfung ist zwar Teil der Verwendungsnachweisprüfung, vor dem Hintergrund ihrer Bedeutung für den Umsetzungsaufwand wird sie an dieser Stelle jedoch gesondert betrachtet. Das Vergaberecht war bereits in der Förderperiode 2007 bis 2013 ein zentrales Thema der IK-Analyse (Fährmann et al., 2014: S. 118). Durch einen verstärkten Fokus der Prüfinstanzen hat das Vergaberecht in der Förderperiode unter Betrachtung noch an Bedeutung gewonnen. Es wird gleich in mehreren Rückmeldungen als *„Dauerbrenner"* der fördertechnischen Herausforderungen bezeichnet – ein Bild, das sich auch in den anderen untersuchten Ländern zeigt.

Die Bewilligungsstellen haben die korrekte Anwendung des Vergaberechts durch die ZWE zu prüfen. Dass diese das Vergaberecht korrekt anzuwenden haben, stellt selbstredend kein Spezifikum der EU-Förderung dar. Durch mögliche Sanktionierungen (siehe unten) und den Fokus der Prüfungen aber entfaltet das Thema besondere Relevanz. Es müsse gesagt werden, so eine Rückmeldung aus dem Programmoverhead, *„dass jede Prüfinstanz, wirklich jede, ganz genau darauf guckt, ob das richtig geprüft wurde. Also, wenn auf irgendeinen Punkt garantiert ein Blick geworfen wird, dann ist es das Thema, ist die Vergabe des Antragstellenden richtig geprüft worden."*[65] Inwieweit dadurch ein Unterschied im Umsetzungsaufwand zwischen nationaler und EU-Förderung entsteht, ist jedoch unklar. In den anderen Bundesländern wurde von einigen Bewilligungsstellen angemerkt, die vergaberechtliche Prüftiefe sei im Falle nationaler Förderung geringer. Die hessischen Rückmeldungen deuten darauf hin, dass kein großer Unterschied besteht. Grundsätzlich wird die Vergabeprüfung in allen relevanten Maßnahmenbereichen als besonderer Bestandteil des Verwaltungsaufwands eingestuft.

In welchem Umfang vergaberechtliche Fragen Verwaltungsaufwand erzeugen, hängt von mehreren Faktoren ab. Dazu gehört einerseits die vergaberechtliche Expertise der zuständigen Förderverwaltung. Der Umgang mit dem Vergaberecht ist nicht zur Kernkompetenz des Verwaltungspersonals zu zählen. Notwendig sind entsprechende Schulungen, wie sie die WIBank jährlich für die Bearbeiter:innen in den Bewilligungsstellen durchführt (siehe auch Schnaut et al., 2018: S. 162). Der Aufwand des Wissenserwerbs und der Schulungen wird dabei bisweilen jedoch kritisch gesehen. Dieser Aufwand stehe, so eine Rückmeldung, in keinem Verhältnis zum Kontrollumfang. Eine Arbeitserleichterung sollen zudem die Checklisten zur Vergabe darstellen, die ebenfalls von der WIBank zur Verfügung gestellt werden. Die Checklisten sind gemäß der Rückmeldung einer Bewilligungsstelle allerdings nicht immer selbsterklärend und daher schwierig in der Anwendung. In der Summe kann die Vergabeprüfung dann trotz Schulungen und Arbeitshilfen als enorm aufwendig empfunden werden. Im Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung spricht eine Rückmeldung mit Blick auf die Vergabeprüfung von einer *„Überforderung bei den Ämtern".* Festzuhalten ist allerdings auch, dass die Bewilligungsstellen – trotz der allgemeinen Relevanz des Themas – einen unterschiedlichen Umgang mit vergaberechtlichen Fragen pflegen, wie es eine Einschätzung aus dem Programmoverhead beschreibt: *„Mit welcher Intensität man sich auch dort auf dem Laufenden hält, beziehungsweise wie man dem Thema als Prüfauftrag begegnet – da haben wir einfach eine Bandbreite. Wir sehen, dass manche dort sehr viel Energie und Wissen haben, und andere das als einen Punkt betrachten, dem man gerne nicht so viel Aufmerksamkeit schenken wollen würde."* In der zweiten Gruppe erhöht sich damit die Fehlerwahrscheinlichkeit in der Rechtsanwendung, was weiteren Verwaltungsaufwand nach sich ziehen kann.

Andererseits wirkt sich die Expertise der Zuwendungsempfänger:innen auf den Aufwand der Verwaltung für die vergaberechtliche Prüfung aus. Das zeigt sich bereits an den eingereichten Unterlagen. Eine Rückmeldung aus

[65] Entsprechend identifizierte auch die Zahlstelle in ihrem Bericht zu aktuellen Prüfungen auf EU- und nationaler/regionaler Ebene auf der Sitzung des Begleitausschusses am 16. Juli 2019 die Vergabeverfahren als ein Schwerpunktthema (neben der Schaffung künstlicher Fördervoraussetzungen und Interessenkonflikten).

einem anderen Bundesland, die sich sinngemäß mit den hessischen Einschätzungen deckt, resümiert mit Blick auf die vergaberechtliche Prüfung wie folgt: *„Wenn das mit Sachverstand und […] vernünftig aufbereitet ist von jemandem, der das regelmäßig macht, und vernünftig dokumentiert ist, dann habe ich ja so eine Prüfung auch schnell gemacht."* Allerdings ist davon nicht zwingend auszugehen. Gerade private Akteure haben oft wenig Erfahrung. Vor diesem Hintergrund ist es positiv zu sehen, dass gewisse Projektarten für private Zuwendungsempfänger:innen in der Dorfentwicklung (z. B. Sanierung und Neubau im Ortskern) in dieser Förderperiode ohne EU-Beteiligung gefördert wurden. So handele es sich dabei gemäß einer Rückmeldung aus dem Programmoverhead um Projekte mit höherer Fehleranfälligkeit und Rückforderungswahrscheinlichkeit. Die Chance, dass bei einer Regelvergabe durch eine Privatperson etwas falsch laufe, sei sehr hoch. Zum Teil stellt aber auch schon das Einholen von Vergleichsangeboten die Zuwendungsempfänger:innen vor Probleme (siehe Peter et al., 2019: S. 32).[66]

Gleichwohl beschränken sich solche Fehler nicht auf private Akteure. Auch unter den Kommunen, bei denen eine größere vergaberechtliche Expertise vermutet werden könnte, sind viele mit der Materie überfordert. Eine höhere Fehlerwahrscheinlich betrifft insbesondere kleine Kommunen mit knappen Personalkapazitäten. Doch es gibt Abhilfemöglichkeiten. Eine Rückmeldung aus einer Bewilligungsstelle nennt die Einrichtung einer Vergabestelle beim Kreis, anteilig finanziert von den Kommunen, als Antwort auf diese Herausforderung: *„[das halte] ich für eine der sinnvollsten Sachen, die in der letzten Zeit bei uns hier gelaufen sind. Also die Kommunen haben dann immer noch die Aufgabe, […] den Vergabevermerk selber zu schreiben. Da hapert es dann auch immer noch ein bisschen dran, aber […] dass eine ordentliche Submission stattgefunden hat, dass man sich an die Vergabewert-Grenzen hält, da guckt jetzt hier einfach nochmal jemand mit drauf. Da ist nicht mehr der Sachbearbeiter in der Bauverwaltung alleine gelassen. Das ist auf jeden Fall jetzt besser geworden."*

Damit konnten mit Blick auf die Vergabe sowohl auf Seiten des Zuwendungsgebers als auch (exemplarisch) unter den Zuwendungsempfänger:innen Erleichterungen erreicht werden. Weiterhin aber erzeugen vergaberechtliche Fragen erheblichen Verwaltungsaufwand in der EPLR-Umsetzung. Insgesamt sorgt die Materie für enorme Unsicherheit in der EU-Förderung. Es ist, so Pilarski (2023), „äußerste Vorsicht sowohl als Zuwendungsgeber als auch als Zuwendungsempfänger geboten. Der Zuwendungsempfänger kann erheblichen Rückforderungen ausgesetzt werden. Der Zuwendungsgeber kann bei eigenen Fehlern in der Beauflagung Rückforderungen nicht durchsetzen, kann die verauslagten Mittel aber auch nicht bei der EU abrechnen." Die Auswirkungen dieser Unsicherheit sind groß und kann sich letztlich, nicht zuletzt in Verbindung mit möglichen Kürzungen oder Sanktionen, auch auf die Akzeptanz der Förderung niederschlagen.

Kürzungen und Sanktionen

Kürzungen und Sanktionen können die Folge sein von Verstößen gegen Förderkriterien, Verpflichtungen oder sonstige Auflagen – hierzu zählen auch Vergabeverstöße – nach Artikel 35 der VO (EU) Nr. 640/2014 oder Differenzen zwischen dem im Auszahlungsantrag beantragten Beträgen und dem, was eine Bewilligungsbehörde nach Prüfung zur Zahlung festsetzt. Wenn diese Differenz mehr als zehn Prozent beträgt, muss nach Artikel 63 der VO (EU) Nr. 809/2014 ein Sanktionsbetrag in Höhe der Differenz verhängt werden. Solche Sanktionen sind dem nationalen Förderwesen fremd. In der Förderperiode 2007 bis 2013 lag die Grenze für nicht förderfähige Beträge noch bei einer Differenz von drei Prozent; die Anhebung ist allein aus Sicht des Verwaltungsaufwandes zu begrüßen. Des Weiteren wurde wieder eine Bagatelle für Rückforderungen eingeführt, die allerdings für InVeKoS-Maßnahmen aufgrund der vielen kleinen Rückforderungsbeträge relevanter ist.

Trotz einiger Erleichterungen entsteht Aufwand gleichwohl weiterhin, zum einen in der Betreuung der Antragstellenden bzw. der Zuwendungsempfänger:innen, um Kürzungen und Sanktionen zu vermeiden, zum anderen in der Feststellung und Kommunikation von Kürzungen und Sanktionen. Dabei werden vor allem

[66] Die Einführung der Drei-Angebots-Regelung zum Ende der letzten Förderperiode bleibt insgesamt allerdings eine wesentliche Vereinfachung im Bereich der Vergabe (siehe dazu Fährmann et al. (2014: S. 119–120).

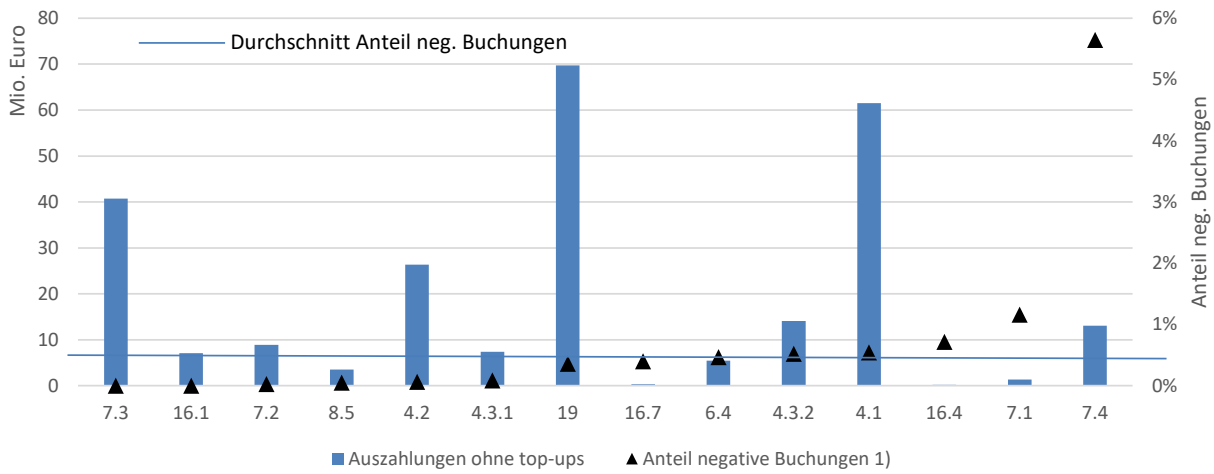
Sanktionen im Nicht-InVeKos-Bereich länderübergreifend als wenig zielführend eingeschätzt. In der Regel ergebe sich der zugrunde liegende Sachverhalt aus einem Versehen der Zuwendungsempfänger:innen. Die Rückmeldung aus einer hessischen Bewilligungsstelle ordnet Sanktionen folgendermaßen ein: *„Das ist bei nationalem Geld einfach nicht so. Da wird derjenige nicht bestraft, weil er einen Fehler macht. Der macht das ja nicht wissentlich und bösartig, sondern der denkt nicht dran, den Pinsel rauszurechnen oder die Palette, die da vielleicht in der Rechnung drinnen ist. Also das ist völlig unverhältnismäßig, was wir da machen."* Auch sind Lern- oder Abschreckungseffekte kaum zu erwarten, da die betreffenden Akteure nicht kontinuierlich Förderanträge stellen. Stattdessen führen die Sanktionsregelungen zu Verunsicherungen bei den Zuwendungsempfänger:innen, wie Peter und Pollermann (2019: S. 28) berichten.

Insgesamt aber wird dem Thema Sanktionen und Kürzungen in den hessischen Rückmeldungen vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit entgegengebracht. Wie bereits in Kapitel 4 ausgeführt, verzeichnet das hessische EPLR relativ niedrige Fehlerquoten, sowohl insgesamt als auch spezifisch im Nicht-InVeKos-Bereich, und das spiegelt sich auch in den Rückmeldungen mit Blick auf den Verwaltungsaufwand durch Kürzungen und Sanktionen.

Finanzkorrekturen

Dennoch lohnt ein genauer Blick auf Wiedereinziehungen, Rückzahlungen (nach Sanktion) und Korrekturen. Dahinter stehen nämlich Verwaltungsvorgänge und Verwaltungsakte, die den Umsetzungsaufwand erhöhen. Abbildung 17 zeigt auf Basis der von der EU-Zahlstelle bereitgestellten Zahlungsdaten für die EU-Haushaltsjahre 2016 bis 2022 (WIBank, div. Jgg.) die errechneten Finanzumfänge für Wiedereinziehungen/Rückzahlungen (nach Sanktion)/Korrektur (F103=Art der Zahlung, Code 3) für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen. Insgesamt wurden Finanzkorrekturen von rund 1,5 Mio. Euro vorgenommen. Die höchsten Beträge betreffen Basisdienstleistungen, das AFP und LEADER. Bezogen auf die zwischen 2016 und 2022 verausgabten öffentlichen Mittel (ohne die Top-up-Mittel) (HMUKLV, 2023) lag der Anteil von Finanzkorrekturen bei 0,57 %, mit größeren Unterschieden zwischen den Maßnahmen. Bei zwei Maßnahmen wurden im betrachteten Zeitraum keine Finanzkorrekturen vorgenommen: Breitband und EIP. Neun Maßnahmen liegen unter dem Durchschnitt von 0,57 %. Nur drei Maßnahmen haben anteilig höhere Finanzkorrekturen. Neben einer finanziell gering ausgestatteten Kooperationsmaßnahme sind dies die beiden Dorfentwicklungsmaßnahmen (Planung und Basisdienstleistungen) (siehe Abbildung 17).

Abbildung 17: Bedeutung von Finanzkorrekturen nach Nicht-InVeKoS-Maßnahmen



1) F103=Art der Zahlung, Code 3 in den Buchungsdaten der EU-Zahlstelle.

Quelle: Eigene Darstellung nach HMUKLV (2023) und WIBank (div. Jgg.).

Tabelle 16 stellt die Finanzkorrekturen bei Nicht-InVeKos-Maßnahmen im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2022 aufgrund von Verwaltungskontrollen dar und setzt sie in das Verhältnis zu den IK 2017.[67] Im Gegensatz zu den InVeKoS-Maßnahmen (siehe nächstes Kapitel) beruht das Gros der Finanzkorrekturen auf Feststellungen auf der Grundlage von Verwaltungskontrollen. Die Finanzkorrekturen fallen im Durchschnitt auch wesentlich höher aus im Vergleich zu den InVeKoS-Maßnahmen, spielen aber zahlenmäßig, weil es sich nicht um Massenverfahren handelt, eine geringe Rolle.

Die Relation von IK für die Verwaltungskontrolle und der Höhe der durchschnittlichen Finanzkorrekturen (Fehler) liegt bei 47 : 1. Das heißt, dass ein Euro an Finanzkorrekturen einen Aufwand von 47 Euro an Verwaltungskontrollen voraussetzt. Die Relationen divergieren stark zwischen den verschiedenen Fördermaßnahmen. Am engsten ist die Relation bei den Basisdienstleistungen, am weitesten bei den kleinen Infrastrukturen. Bei der Interpretation ist zu bedenken, dass es sich bei den Finanzkorrekturen auch um Umbuchungen in die nationale Förderung handeln kann. Es handelt sich somit nicht um materielle Fehler. Aufwand für die Verwaltungen ziehen aber auch solche Umbuchungen nach sich, weil sie mit entsprechenden Verwaltungsakten einhergehen. Zusätzlich ist anzumerken, dass die Verwaltungskontrollen nicht nur dem Aufspüren und der Vermeidung von Fehlern dienen, sondern auch einen Beitrag für einen hohen Zielbeitrag im Sinne der zugrundeliegenden Richtlinien leisten sollen.

Tabelle 16: Finanzkorrekturen bei Nicht-InVeKoS-Maßnahmen aufgrund von Verwaltungskontrollen

Code	Maßnahmebezeichnung	Aus VWK-Feststellungen resultierende Finanzkorrekturen in Euro	Anteil an den Finanzkorrekturen insgesamt in %	Anteil an den ausgezahlten öff. Mitteln[1] in %	Zahl der Finanzkorrekturen aufgrund von VWK	Höhe der ø Finanzkorrektur in Euro	Implementations-kosten 2017 für VWK[2] in Mio. Euro	VWK-Kosten zu Fehler-Relation
		Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2016 bis 2022[3]						
4.1	Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)	- 47.967	100%	0,5%	2,7	- 17.672	1,689	35 : 1
4.2	Verarbeitung und Vermarktung	- 2.504	100%	0,1%	0,1	- 17.526	0,256	102 : 1
4.3.1	Forstwirtschaftliche Infrastruktur	-	0%	0,0%	-	-	0,366	
4.3.2	Flurneuordnung	- 10.555	100%	0,5%	1,9	- 5.683	2,065	196 : 1
6.4	Diversifizierung (FID)	- 3.644	100%	0,5%	3,4	- 1.063	0,381	105 : 1
7.1	Entwicklungspläne für Gemeinden und Dörfer	- 2.191	100%	1,2%	0,7	- 3.068	0,254	116 : 1
7.2	Kleine Infrastrukturen	- 352	100%	0,03%	0,3	- 1.230	1,236	3.517 : 1
7.3	Breitbandinfrastruktur	-	-	0,0%	-	-	0,091	-
7.4	Basisdienstleistungen	- 105.290	100%	5,6%	1,0	- 105.290	0,833	8 : 1
8.4	Wiederaufbau Wald	-	-	-	-	-	-	-
8.5	Waldkalkung	- 266	100%	0,1%	0,3	- 930	0,217	817 : 1
16.1	Europäische Innovationspartnerschaft	-	-	0,0%	-	-	0,226	
16.4	Kooperationen Versorgungsketten	- 218	100%	0,5%	0,3	- 764	0,038	175 : 1
16.5	Kooperationen Klimaanpassung	-	-	-	-	-	0,014	-
16.7	Kooperationen Lokale Strategien	- 173	100%	0,2%	0,1	- 1.210	0,014	81 : 1
19	LEADER	- 35.761	100%	0,4%	5,6	- 6.419	2,186	61 : 1
	Gesamt	- 208.921	99,6%	1,0%	16,4	- 12.717	9,866	47 : 1

[1] ohne Top-up-Mittel

[2] vereinfacht wurde angenommen, dass die Kosten für die Förderabwicklung der Verwaltungskontrolle entsprechen. Die Förderabwicklung umfasst allerdings noch Aspekte, die über die Verwaltungskontrolle hinausgehen. Abgezogen wurden daher die Kosten, die außerhalb der öffentlichen Verwaltung anfallen. Da die IK auch noch die Kosten für die Top-up-Förderung enthalten, wurde aus den Zahlungsdaten der prozentuale Anteil an Top-up-Mitteln 2016 bis 2022 ermittelt und bei den IK in Abzug gebracht.

[3] Im Regelfall wurde der Durchschnitt auf sieben Jahre bezogen. Bei den Auszahlungen wurden die Jahre zugrundegelegt, in denen Auszahlungen stattfanden, bei den VWK die Jahre, in denen die Maßnahme umgesetzt wurde.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018) und WIBank (div. Jgg.).

Finanzkorrekturen aufgrund von Vor-Ort- oder Ex-post-Kontrollen wurden nach Auswertung der Zahlstellendaten nur beim forstlichen Wegebau vorgenommen. 2017 wurden beim Gros der Maßnahmen schon VOK durchgeführt (siehe Abbildung 11). Die Kosten belaufen sich auf 0,523 Mio. Euro und fallen bei der WIBank und den Bewilligungsstellen für die Würdigung der Ergebnisse an. Der Anteil liegt bei 5 % bezogen auf die gesamten Kontrollkosten (VWK und VOK), dürfte mit wachsendem Umsetzungsstand aber noch gestiegen sein.

[67] Da die zur Ermittlung der Finanzkorrekturen genutzten Zahlstellendaten nur die EU-kofinanzierten Vorhaben umfassen, wurden die IK (ohne die Kosten für VOK/Expost-Kontrollen) anteilig um die Top-up-Förderung korrigiert. Des Weiteren wurden die Kosten, die außerhalb der Verwaltung anfallen, in Abzug gebracht (siehe Fußnote 2 unter Tabelle 16).

Vereinfachte Kostenoptionen

Eine Option, den Verwaltungsaufwand in der Förderabwicklung zu senken, sind vereinfachte Kostenoptionen (VKO). Damit können bei der Antragstellung und der späteren Verwendungsnachweisprüfung administrative Erleichterungen erreicht werden, sowohl für die Antragstellenden als auch für die Bewilligungsstellen. Trotz der steten Bewerbung von VKO durch die Kommission werden sie länderübergreifend aber nur verhalten angewandt.

Im hessischen EPLR gab es zu Beginn der Förderperiode die auf Festmetern basierende Regelung der Maßnahme Waldkalkung und die Regelungen, dass Sachausgaben im Rahmen der EIP-Agri und laufende Kosten für LEADER als Pauschale in Höhe von 15 % der förderfähigen direkten Personalkosten anerkannt werden ((Artikel 68 Abs. 1 b) der ESI-VO). Bei den Kooperationsmaßnahmen wurden 2018 zusätzlich Pauschalen für Personalkosten eingeführt. Die Standardeinheitskosten zur Bewilligung und Abrechnung von Personalausgaben sollten nach Aussage des Fachreferats den administrativen Aufwand für die Zuwendungsempfänger:innen und die Verwaltung reduzieren, das Förderverfahren vereinfachen und die Fehleranfälligkeit bei der Umsetzung der Vorhaben reduzieren. Mit Blick auf die Inanspruchnahme betraf diese Änderung im Wesentlichen die EIP. Dort nahmen die Begünstigten die neue Personalkostenabrechnung sehr positiv auf und sprachen von „*großen Erleichterungen*“ (siehe im Detail Eberhardt, 2022b: S. 50–52).

Darüber hinaus enthält der EPLR Hessen keine VKO. Das entspricht der gängigen Praxis der ELER-Förderung in den untersuchten Bundesländern: neben Personal- und Sachkostenpauschalen finden sich allenfalls noch im investiven Naturschutz (z. B. bei der Baumpflanzung) Pauschalen. Zu Beginn der Förderperiode war eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Erkenntnis gelangt, dass sich im ELER kaum Maßnahmen für VKO eignen. Mit Blick auf das AFP kommt auch eine Rückmeldung der Zahlstelle zu einer kritischen Einschätzung. Zwar seien VKO ein guter Ansatz, die Probleme entstünden allerdings bei der Realisierung: *„Es gibt beispielsweise Diskussionen darüber, dass die KTBL-Berechnungen nicht ausreichend sind, um Standardkosten zu begründen. Auch steht die KOM auf dem Standpunkt, dass es keinen Förderfall geben darf, bei dem die Fördersumme zu hoch ausfällt. Dadurch wird die Idee der Standardkosten konterkariert. Wenn man diese Prüfung machen und zudem die Standardkosten jährlich aktuell halten muss, erzeugt man einen „Wasserkopf“, der der Vereinfachung zuwiderläuft. Solange die Rahmenbedingungen so gesetzt werden, sind Standardkosten wenig praktikabel.“*

Als Idee bleiben VKO gleichwohl weiterhin reizvoll. In den Rückmeldungen der Bewilligungsstellen im Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung zeigt sich die Hoffnung, mit VKO könne womöglich etwas gegen das angeführte „Erbsen zählen“ in den Verwendungsnachweisen getan werden. Verwiesen wird dabei explizit auf die Abwicklung der Kindergartenförderung, die auf geschaffenen Gruppenraum abstellt. Auch dort müssten selbstverständlichen Rechnung eingereicht und geprüft werden, der Aufwand aber sei wesentlich geringer.

Verwaltungsvereinbarungen

Gefragt, welche weiteren Aspekte des Förderverfahrens großen Verwaltungsaufwand erzeugen, verwiesen die Rückmeldungen aus der Dorf- und Regionalentwicklung auf die Förderfälle mit weiteren Mittelgebern. Relevante Programme sind etwa die Sportförderung oder die genannte Kindergartenförderung. Dann müsse den anderen Mittelgebern Einvernehmen hergestellt oder gar eine Verwaltungsvereinbarung getroffen werden, was teilweise mehr als ein halbes Jahr dauern kann. Je nach Möglichkeit werden die Vorhaben nach Gewerken oder anderen Kategorien (z. B. Räumen) getrennt, was zusätzlichen Prüf- und Abstimmungsaufwand erzeugen kann. In den Rückmeldungen werden solche Vorhaben als *„unliebsam“* und *„furchtbar“* beschrieben.

Insgesamt birgt der Regelungsrahmen damit mehrere aufwandserhöhende Merkmale im Nicht-InVeKoS-Bereich. Die Maßnahmen sind davon gleichwohl in unterschiedlicher Weise betroffen. Übergreifend erweisen sich das Auswahlverfahren, die Kostenplausibilisierung und insbesondere die Prüfung des Verwendungsnachweises (mitsamt vergaberechtlicher Prüfung) als wesentliche Faktoren.

6.4.3.3 Organisation

Auf wesentliche Merkmale der Aufbau- und Ablauforganisation des hessischen EPLR hat Kapitel 4.3.4 bereits hingewiesen. Das vorherige Unterkapitel hat zudem spezifische Akteurskonstellationen in den Auswahlverfahren thematisiert. An dieser Stelle werden darüberhinausgehende Faktoren auf der Umsetzungsebene diskutiert.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die organisatorischen Herausforderungen der vorherigen Förderperiode fortbestehen. Schnaut et al. (2018: S. 147–149) heben insbesondere die horizontal und vertikal aufgegliederte Organisationsstruktur hervor und verweisen darauf, dass unter Kosten- und Effizienzgesichtspunkten die Kombination aus der Übertragung der Zahlstellenfunktion an die WIBank bei gleichzeitiger Kommunalisierung der Bewilligungsfunktion für das Gros der Fördermaßnahmen nicht optimal sei. Es bestehe ein hohes Maß an Koordinationsaufwand auf unterschiedlichen Ebenen und die Bewilligungsstruktur sei sehr kleinteilig aufgestellt. Gleichzeitig konstatieren Schnaut et al. (2018), dass eine Verbesserung der Kommunikationsstrukturen, eine Reduzierung und Glättung der Schnittstellen insbesondere zwischen den Fachreferaten und der WIBank und eine effektivere Fachaufsicht gegenüber den Bewilligungsstellen durch den Ausbau der Koordinierung und der fachlichen Unterstützungsstrukturen zu beobachten sei. Der Eindruck grundlegender Verbesserungen bestätigt sich in den vorliegenden Rückmeldungen. Sowohl bereichs- als auch maßnahmenspezifisch existieren aber Unterschiede.

Bei der investiven Agrarförderung wird allseits positiv von Organisation und Zusammenarbeit gesprochen. Das Fachreferat berichtet, dass die *„Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen zwischen dem […] zuständigen Fachreferat und der Zahlstelle […] positiv weiterentwickelt [worden] und von gegenseitigem Vertrauen geprägt [sind]. Bilaterale Abstimmungen mit dem Fachreferat sowie der ELER-Verwaltungsbehörde werden kontinuierlich vorgenommen und gewährleisten einen weitgehend reibungslosen Ablauf der investiven landwirtschaftlichen Förderung in Hessen. Das Arbeitsverhältnis zwischen der Zahlstelle und den Bewilligungsbehörden hat sich im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode positiv fortentwickelt."* Auch die befragten Bewilligungsstellen betonen den guten Austausch mit der WIBank, insbesondere durch Workshops und Dienstbesprechungen, sowie die Verfügbarkeit von hilfsbereiten Ansprechpersonen sowohl bei WIBank als auch beim Fachreferat. Bei AFP und FID werden zudem halbjährlich bis jährlich stattfindende Gesprächskreise unter den Bewilligungsstellen als hilfreich hervorgehoben (siehe dazu Kapitel 5.3).

Im Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung fallen die Rückmeldungen in der Befragung 2018 differenzierter aus. Hier berichtet das zuständige Fachreferat zwar ebenfalls, dass sich die Zusammenarbeit mit der Zahlstelle sehr gut gestalte. Die Rolle der Regionalmanagements als Bestandteil des Fördervollzugs sei in einigen Regionen jedoch optimierbar. Das beträfe etwa die Antragsvorbereitung und die Vorbereitung und Dokumentation der Projektauswahl. Auch das Zusammenwirken von LAG und Bewilligungsstelle sei in einigen Regionen weniger gut. Speziell wird davon berichtet, dass aufgrund der Akteure in den LAG eine große Sympathie innerhalb der kommunalen Familie bestehe. Die kommunalisierten Bewilligungsstellen sähen sich näher an den Kommunen in der Region und weniger als Teil der Förderverwaltung als Landesaufgabe. Auch die Bewilligungsstellen berichten in Teilen von schwieriger Zusammenarbeit und schlechter Kommunikation. Bemängelt wird dort vereinzelt auch, dass die Fachlichkeit auf den übergeordneten Ebenen teilweise nicht ausreichend sei und die Kompetenz der Fach- und Förderstellen bei konzeptionellen Entwicklungen nicht ausreichend einbezogen würden. Eine Rückmeldung konstatiert, dass die Zusammenarbeit mit der WIBank mit Blick auf die Außenwirkung verbessert werden könnte. Gleichzeitig heben andere Rückmeldungen hervor, dass das Verständnis für die jeweiligen Rahmenbedingungen und Verpflichtungen in den letzten Jahren gewachsen sei, es tendenziell mehr Unterstützung und Informationen durch das Fachreferat gebe und auch die Zusammenarbeit mit WIBank gut sei, etwa bei der Abstimmung nicht eindeutiger Förderprojekte.

In der forstlichen Förderung hatte die IK-Analyse der vorherigen Förderperiode die hohe Zahl der involvierten Stellen bei teilweise geringem Fördergeschehen – und daraus resultierend wenigen Routinen – als wesentlichen Faktor für den hohen Umsetzungsaufwand identifiziert (siehe Fährmann et al., 2014: S. 194). Nach Beginn der jetzigen Förderperiode wurde die Organisationsstruktur grundlegend verändert. Seit 2016 sind die 41 Forstämter

nicht mehr in die Antragsannahme involviert. Stattdessen wurden sechs Regionalbeauftragte eingesetzt, die zum RP Darmstadt gehören und Teil der Zahlstelle sind (Schnaut et al., 2018: S. 174). Aus Sicht der Zahlstelle wird diese neue Organisationsstruktur begrüßt. Damit würde auch auf Feststellungen des Internen Revisionsdienstes und des Landesrechnungshofes reagiert, die die Trennung zwischen Beratung und Bewilligung in den Forstämtern kritisch beleuchtet hatten. Verbesserungen wurden auch durch die Integration der forstlichen Förderung in das IT-System der investiven Maßnahmen erzielt (siehe nächstes Kapitel).[68] Das Fachreferat sieht die Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen deutlich verbessert gegenüber der letzten Förderperiode.

Bei den neu hinzugekommenen Kooperationsmaßnahmen zeichnen die Rückmeldungen zur Organisation ein überwiegend positives Bild. Gemäß dem Fachreferat sind die Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen mit der Zahlstelle als positiv zu bezeichnen und von gegenseitigem Vertrauen geprägt. Auch die Zusammenarbeit mit Prüfinstanzen sei positiv und zielorientiert. Für eine optimale Abstimmung aller Beteiligten wurde in 2015 die Projektgruppe Innovation und Zusammenarbeit (PG-IZ) eingeführt. Diese bestehe aus Teilnehmer:innen des Fachreferates im HMUKLV, der Bewilligungsbehörde beim RP Gießen, der LLH-Beratung und dem IDL. Auch die Bewilligungsbehörde konstatiert eine konstruktive und vertrauensvolle Zusammenarbeit in der Projektgruppe. Insgesamt ist die Akteurskonstellation bei IuZ allerdings sehr komplex, was hohen Umsetzungsaufwand bedingt. Es sind viele Verwaltungsstellen involviert und die Komplexität wird noch verstärkt durch die Zusammenarbeit mit Akteuren, denen der ELER eher fremd ist.

Hinsichtlich der Flurbereinigung ist festzuhalten, dass es Verwaltungen, die ansonsten nichts mit EU-Förderung zu tun haben, schwerfällt, EU-kompatible Verfahren zu implementieren. Dies findet man in allen Verwaltungen, die eher für die Umsetzung von Fachrecht zuständig sind. Zu berücksichtigen ist zudem, dass eine Prüfung durch den Rechnungshof organisatorische Änderungen in den Ämtern und dem Landesamt nach sich zog (Trennung von Funktionen etc.). Zwar werden die Strukturen beim HLBG in den Rückmeldungen als *„relativ komplex“* bezeichnet; gleichzeitig aber wird konstatiert, dass man sich dort auf einem guten Weg befinde.

Neben punktuellen Problemen in der gegenwärtigen Umsetzungsstruktur finden sich in den Rückmeldungen auch Überlegungen zur grundlegenden Frage der Kommunalisierung der Bewilligungsfunktion – auch wenn diese nicht durch die beteiligten Stellen zu entscheiden ist. Abgewogen werden dabei die Vorteile durch größere Nähe zu den Antragstellenden und die Nachteile durch fehlende Skaleneffekte und Routinegewinne. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass sich die kommunalisierte Bewilligungsstruktur bei vergleichbaren Maßnahmen deutlich im Verwaltungsaufwand niederschlägt. So liegen die eingesetzten AK beim AFP (bezogen auf eine Mio. Euro verausgabte Mittel 2016-2018) weit über den Werten der anderen drei untersuchten Länder, die zentralere Strukturen besitzen (2,65 in Hessen versus 1,68 in Schleswig-Holstein, 1,07 in Niedersachsen/Bremen und 0,55 in Nordrhein-Westfalen[69]). Auch bei der Dorf- und Regionalentwicklung hinterlässt die kommunalisierte Struktur Spuren (6,20 AK pro verausgabte Mio. Euro versus 2,40 in Nordrhein-Westfalen, 1,41 in Niedersachsen/Bremen und 0,96 in Schleswig-Holstein).

Mit Blick auf das AFP und die Diversifizierung wird von Seiten des Programmoverheads in diesem Zusammenhang angemerkt, dass manche der 16 Bewilligungsstellen in manchen Jahren gar keine Anträge hätten. Entsprechend werde über stärkere Zentralisierung nachgedacht. Aus dem Kreis der Bewilligungsstellen der Dorf- und Regionalentwicklung wird gemeldet, dass die Bewilligungskompetenz auf Kreisebene bürgernahe, praxisorientierte Förderentscheidungen fördere. Von Seiten des Programmoverheads wird gleichwohl angemerkt, dass man das Verwaltungshandeln in diesem Bereich stärker konzentrieren könne. Das Gestalten aber könne eine zentralisierte Verwaltungsstelle nicht leisten. Dafür seien die Personen vor Ort mit ihren Kenntnissen erforderlich, die dann die Maßnahmen in den Dörfern umsetzen können. Mit einer Zentralisierung würde man das Förderziel konterkarieren. In der Rückmeldung einer Bewilligungsstelle wird zudem darauf

---

[68] Zum 1. November 2018 ist die Zuständigkeit für die forstliche Förderung von der Gruppe Flächenprogramme auf die Gruppe Investive Programme in der WIBank übergegangen.

[69] In NRW sind zusätzlich die Kreisstellen der Landwirtschaftskammer in die Antragsannahme eingebunden.

verwiesen, dass auf Landratsebene die relativ einfache Möglichkeit bestehe, mit anderen Stellen zu kooperieren. In diesem Fall wurde die Prüfung von Businessplänen von der Wirtschaftsförderung übernommen. Durch die Einbeziehung solch spezialisierter Expertise lässt sich Verwaltungsaufwand einsparen.

6.4.3.4 Personal

Die Personalausstattung ist ein ambivalenter Faktor für den Umsetzungsaufwand. Je weniger Personal, desto weniger Umsetzungskosten – so erscheint es auf den ersten Blick. Dieser greift jedoch in zweierlei Hinsicht zu kurz. Einerseits können Engpässe vermeidbaren Verwaltungsaufwand erzeugen, zum Beispiel durch mehr Fehler und längere Verzögerungen. Andererseits können sich personelle Engpässe auf die Effektivität der Förderung auswirken, zum Beispiel durch weniger Inanspruchnahme aufgrund unzureichender Akquise. Daher stellt die Personalsituation einen wesentlichen Bestimmungsfaktor für den Umsetzungsaufwand dar.

In diesem Zusammenhang hatten Fährmann et al. (2014: S. 190–193) für die Förderperiode 2007 bis 2013 die personellen Ressourcen auf Umsetzungsebene als kritischen Faktor identifiziert. In kleineren Ämtern reichte der Bestand nach Aussagen der Verwaltungen nicht mehr aus. Die Grenzen der Leistungsfähigkeit seien erreicht, in Teilen überschritten worden. Problematisch seien die zeitlichen Abläufe und die extremen Arbeitsspitzen gewesen. Zudem wurden sowohl von den Ämtern als auch von übergeordneten Stellen ein Trend des Verlusts der Fachlichkeit durch den Abzug von Fachpersonal gesehen, das durch Verwaltungskräfte ersetzt wurde.

Ähnliche Aussagen finden sich auch in den jetzigen Rückmeldungen. Ferner wird von Personalfluktuation und Rekrutierungsproblemen berichtet – und all das vor dem Hintergrund, dass die Anforderungen an das Personal in der jetzigen Förderperiode weitergewachsen sind, etwa im Bereich der vergaberechtlichen Kompetenzen (siehe Kapitel 6.4.3.2). Gleichzeitig sind die Personalherausforderungen meist sehr fallabhängig.

So sind nach einer Einschätzung aus dem Programmoverhead bei den Landratsämtern *„sehr unterschiedliche Strukturen entstanden […]. Auch die Frage, ob ein Landkreis unter dem Schutzschirm steht, spielt eine große Rolle. Davon ist auch die Personalplanung vor Ort abhängig, z. B. die Nachbesetzung von Stellen, wenn jemand in den Ruhestand geht. Es gibt Landräte mit einer sehr guten Personalausstattung und andere, die die Arbeit zwar bewältigen, aber nur unter großen Anstrengungen."* Zudem wird eine erhebliche Personalfluktuation konstatiert, sowohl bei den Abteilungsleitungen, aber auch in der Sachbearbeitung. Dabei komme es tendenziell zu einem Ersatz von Personal durch Verwaltungskräfte (mit anderen Gehaltsstufen): *„Die zu bearbeitenden Verfahren sind komplex und finanziell z. T. umfangreich. Ein Sachbearbeiter, der mit E6 eingestuft ist, verfügt nicht unbedingt über das erforderliche Wissen, diese komplexen Verfahren umzusetzen. Prüft der Rechnungshof, werden beispielsweise immer wieder Fehler im Bereich Vergabe festgestellt."* Auch von den Bewilligungsstellen selber wird auf einen Rückgang der Fachlichkeit hingewiesen. Als ursächlich dafür wird neben Personalentscheidungen auch der stetig steigende Verwaltungsaufwand gesehen, der weniger Raum für fachliche Arbeit lässt.

Auch bei den Regionalmanagements wird darauf hingewiesen, dass viele gut aufgestellt seien, andere wiederum nicht – und dies nicht allein an der nominalen Personalstärke liege. Berichtet wird ebenfalls von teilweiser hoher Personalfluktuation, die Arbeit bei den Bewilligungsstellen verursacht, wie es folgendes Zitat veranschaulicht: *„wenn man die fünfte Person im Regionalmanagement von unserer Seite aus einarbeiten muss, damit man die Unterlagen einigermaßen in der Form kriegt, wie man sie braucht, […] wird man da auch ein bisschen müde."*

Die Zahlstelle und das Fachreferat haben keinen unmittelbaren Einfluss auf die Personalstruktur. Die Bewilligungsstellen haben sich aber verpflichtet, die Qualität der Umsetzung sicherzustellen. In den fachaufsichtlichen Prüfungen kann die WIBank daher mögliche Defizite aufzeigen. Außerdem kann das Qualifizierungsangebot der WIBank gezielt Kapazitäten aufbauen, auch wenn dadurch keine Ausbildung ersetzt wird. Angebote bezogen sich in den letzten Jahren etwa auf Vergabe, Antibetrugsstrategie, EDV-Schulungen und Zinsberechnungen. Teilweise finden Schulungen im großen Kreis, teilweise in einzelnen Bewilligungsstellen statt. Die Rückmeldungen, die zu diesen Angeboten vorliegen, sind positiv. Es besteht zudem die Möglichkeit gegenseitiger Praktika, um voneinander zu lernen.

Trotz der Herausforderungen und den punktuellen Problemlagen ist die Personalsituation in der Umsetzung des hessischen EPLR grundsätzlich auskömmlich. Tatsächlich förderhinderliche Engpässe wurden nicht berichtet. Gleichwohl ist die Situation an vielen Stellen angespannt und nur durch sehr hohes Engagement des Personals tragfähig. Zudem bleibt neben der Erledigung der Pflichtaufgaben oft kein Raum für gestaltende Aufgaben, wie es folgende Rückmeldung suggeriert: *„Für das, was man erledigen muss, […] sind wir normal ausgestattet. Da kommen wir auch zurecht. Wenn man aber eigentlich in der Region mehr bewegen will, dann bräuchte man [noch] ein paar Projektmitarbeiter, die bestimmte Themen einfach nach vorne schaffen. Und da mangelt es dann meistens. Es werden zwar Themen irgendwie bespielt und mitgespielt, aber nicht so, dass man sie wirklich nach vorne bringt."* Aus einer anderen Bewilligungsstelle wird berichtet, dass aufgrund des hohen Arbeitsanfalls zur Abwicklung der Fördermaßnahmen kaum Freiraum für konzeptionelle Arbeiten als Maßnahme zur Verbesserung der Arbeitsabläufe bestehe.

Die Personalsituation im öffentlichen Dienst im Allgemeinen und der ELER-Förderung im Speziellen dürfte sich in den kommenden Jahren weiter verschärfen. Nach Aussagen aus dem Programmoverhead ist das Thema auf den Leitungsebenen präsent. Neben Rekrutierung ist Fortbildung ein Gesprächsgegenstand. Die Bewilligungsstellen seien auch untereinander im Gespräch, um Strategien zu entwickeln, bei neuem Personal die erforderliche fördertechnische Kompetenz aufzubauen.

6.4.3.5 IT

Die Funktionalität der eingesetzten IT-Lösungen kann bedeutenden Einfluss auf den Umsetzungsaufwand haben. Wenn Programme nicht einsetzbar sind, für die Aufgabenerledigung notwendige Elemente vermissen lassen oder systematische Probleme in der Anwendung bereiten, erhöht sich der Verwaltungsaufwand.

Die investive Förderung wird im Wesentlichen über die SPA-basierte Software ABAKUS abgewickelt. Hierin sind alle Maßnahmen integriert, mit Ausnahme der Kleinen Infrastrukturen und der Flurbereinigung, für die mit SAP Grantor eine spezifische Software eingesetzt wird.[70] Über ABAKUS wird das gesamte investive Fördergeschäft der WIBank abgewickelt. Es handelt sich somit um eine Standardverwaltungssoftware, die einerseits Skalen- und Synergieeffekte ermöglicht ist, andererseits aber Grenzen hat, was die Berücksichtigung maßnahmenspezifischer Bedarfe und Besonderheiten betrifft. Die Bewertung dieser Software durch die Bewilligungsstellen fiel im Rahmen der IK-Analyse für den EPLR 2007 bis 2013 äußerst kritisch aus (siehe hierzu Fährmann et al. 2014, S. 179-184). Die Software stellte zu dem Zeitpunkt zwar alle für die Zahlbarmachung erforderlichen Funktionalitäten bereit, aufgrund der Sicherheitsarchitektur waren Vorgänge und insbesondere Änderungsbescheide gleichwohl nur mit umfangreichen Bearbeitungsschleifen einzugeben. Zusätzlich waren manuelle Arbeitsschritte erforderlich.

Die Zahlstelle hat nach eigenen Angaben seitdem viel in die Fortentwicklung von ABAKUS investiert. Aus Sicht der Fachreferate ist in dieser Förderperiode eine gute Stabilität der IT-Systeme zur Abwicklung der Förderung festzustellen. Auch in der Wahrnehmung der Bewilligungsstellen ist die Software nutzerfreundlicher geworden und die Zufriedenheit insgesamt angestiegen. Allerdings gibt es weiterhin Kritik: schwierig in der Handhabung, anfällig für Störungen und Fehler, nutzerunfreundlich. Viele Vorberechnungen seien erforderlich, zudem seien zu wenige Plausibilitätsprüfungen eingebaut. Die Verfügbarkeit sei durch häufige Neuprogrammierungen eingeschränkt; permanent neue Eingriffe/Programmierungen würden die Verwaltungskontrolle erheblich erschweren bzw. Mehrarbeit verursachen. Insbesondere bei den Bewilligungsstellen, die insgesamt nur wenige Anträge mit sehr unterschiedlichen Inhalten umsetzen, wird die Software als eher störend und sehr aufwendig empfunden. Zum einen sind die Rüstzeiten sehr hoch. Zum anderen ist das System auf Standardvorhaben ausgelegt. Alle Vorhaben, die davon abweichen, sind schwierig in das System einzupflegen. Zudem werden neben der Nutzung von ABAKUS noch Listen gepflegt, zum Beispiel zur Haushaltsüberwachung.

[70] Zu dieser Software liegen keine Rückmeldungen vor.

Vergleichsweise positiv sind die Rückmeldungen aus der forstlichen Förderung. Seit 2016 laufen die forstlichen Maßnahmen ausschließlich als investive Maßnahmen. Das bedeutete einen Wechsel vom Agrarförderprogramm SEStERZ, mit dem es in der Vergangenheit immer wieder Probleme gab, zu ABAKUS. Insgesamt wird die Umstellung positiv bewertet. Die Situation sei *„deutlich verbessert"* im Vergleich zur letzten Förderperiode. SAP sei flexibler, Probleme könnten schneller behoben werden (siehe auch Schnaut et al., 2018: S. 31).

Sehr positive Würdigung erhält der Support durch die WIBank. Es gibt laut den Rückmeldungen eine kompetente Unterstützung bei der Fachanwendung und schwierigen SAP-Aktionen. Es werde zudem versucht, IT-Probleme zeitnah zu lösen. Hervorgehoben wird zudem die Möglichkeit, Fehler per Screenshot und Formular an die WIBank zu schicken. Auch die SAP-Multiplikatorentreffen, die zwei bis dreimal pro Jahr stattfinden, werden als hilfreich empfunden.

Administrative Erleichterungen durch anderweitige Digitalisierungsschritte waren im Beobachtungszeitraum nur begrenzt sichtbar. Die Notwendigkeit zur Vorlage von Originalrechnungen wurde mehrmals thematisiert. Nach Aussage der Zahlstelle von 2017 konnten keine elektronischen Rechnungen akzeptiert werden, damit eine Doppelförderung ausgeschlossen werden konnte. Dafür müssten die Rechnungen zwingend entwertet werden, und dies ginge nur auf Papier mit Stempel. Das hieß, selbst Kommunen, die auf eine E-Akte umstellen, mussten bei EU-geförderten Vorhaben Rechnungen auf Papier vorlegen. Im Laufe der Förderperiode haben elektronische Rechnungen jedoch stark zugenommen. Von der strikten Praxis ist laut den Rückmeldungen dann schrittweise abgewichen worden. Positiv gesehen wird zudem die Möglichkeit, Rechnungen, die per E-Mail beim Antragsteller eingehen, als Original akzeptieren zu können. Auch im Rahmen der EIP-Agri wurden entsprechende Vereinfachungen umgesetzt, wie zum Beispiel die Möglichkeit, elektronische Rechnungen einzureichen, die Anerkennung von Scans, SAP-Einzelpostenlisten als Zahlungsnachweise (siehe dazu Eberhardt, 2022b: S. 77).

2018 wurde ein neues Projekt zur digitalen Förderbeantragung und -bearbeitung investiver Maßnahmen aufgesetzt (HMUKLV, 2018a). „Antragstellern soll die Möglichkeit eröffnet werden, Förderanträge online zu stellen und die Vorhaben über die Bewilligung- und Finanzierungsphase weiter transparent digital abzuwickeln. Dies hat auch den Vorteil, dass Antragsdaten direkt bei den Bewilligungsstellen und der WIBank ohne manuelle Erfassung weiter verarbeitet werden können" (HMUKLV, 2018a). Die Pilotphase erstreckte sich auf das AFP und wurde in Folge als Vorbereitung für den GAP-Strategieplan auch auf andere Maßnahmen ausgerollt. Dabei konnte auch auf die Erfahrungen der WIBank mit der digitalen Antragstellung im EFRE und ESF zurückgegriffen werden.

Wenig Wirkungen in dieser Förderperiode haben die – sehr ungleich verlaufende – Einführung der E-Akte und die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen durch das OZG entfaltet. Hier sind erst in der Förderperiode 2023 bis 2027 bemerkbare Effekte zu erwarten. Inwieweit dadurch auf Seiten der Verwaltungen tatsächlich Aufwand reduziert werden wird, bleibt allerdings abzuwarten.

6.4.4 Diskussion

Bezogen auf den jeweiligen Dreijahresdurchschnitt der Ausgaben sind die relativen IK der Maßnahmen im Nicht-InVeKoS-Bereich gegenüber der vorherigen Förderperiode deutlich gestiegen, von 33,4 % auf 47,7 %. Sie liegen damit weit über den relativen IK der InVeKoS-Maßnahmen (11,7 %). Der Unterschied verringert sich auf etwa 16 Prozentpunkte unter Betrachtung der geplanten Ausgaben für die gesamte Förderperiode. Im Vergleich der vier untersuchten EPLR sind die relativen IK des hessischen Programms die mit Abstand höchsten im Nicht-InVeKoS-Bereich. Das gilt auch, wenn die Sondereffekte des Küstenschutzes, der sehr niedrige IK bei hohen Ausgaben aufweist, in den relevanten Ländern berücksichtigt werden. Hinter dem Durchschnitt der Maßnahmengruppe verbirgt sich eine große Varianz, die sich wiederum auf unterschiedliche Bestimmungsgründe zurückführen lässt.

Hinsichtlich der Maßnahmencharakteristika zeigt sich, dass die neuen Maßnahmen Lern- und Anpassungskosten verursacht haben, diese mit Blick auf die Gesamtlaufzeit der Förderperiode jedoch bescheiden ausgefallen sind.

Als relevanter erwiesen sich die Effekte finanziell kleindimensionierter Maßnahmen mit – im Durchschnitt – kleinen Vorhaben, bei denen die administrativen Fixkosten der EU-Förderung stärker durchschlagen. Die größte Wirkung unter den Maßnahmencharakteristika entfaltet der Förderansatz in Kombination mit der Zielgruppe. Die Förderung von Planungen, Kooperationen und Bottom-Up-Ansätzen zeigt grundsätzlich einen höheren Umsetzungsaufwand als die Förderung betrieblicher und infrastruktureller Investitionen.

Aus Perspektive der Maßnahmencharakteristika werden die hessischen Nicht-InVeKoS-Maßnahmen im GAP-Strategieplan 2023 bis 2027 unterschiedlich auf den Umsetzungsaufwand wirken. Mit den Synergiemaßnahmen im Bereich der wasserwirtschaftlichen Investitionen ist nur ein Neuzugang in der ELER-Förderung zu verzeichnen. Bei den neuen Maßnahmen dieser Förderperiode sollten sich Routinegewinne eingestellt haben. All das wird den Umsetzungsaufwand senken. Gleichzeitig werden die Kooperationsmaßnahmen (neben der EIP wird es gegenüber bisher drei Kooperationsmaßnahmen künftig nur noch eine Maßnahme[71] geben) fortgeführt, LEADER spielt weiterhin eine bedeutende Rolle. Diesen Maßnahmen wohnt aufgrund ihres Förderansatzes – geteilte Zuständigkeiten und Bottom-Up-Ansatz mit vergleichsweise hohem Anteil privater Antragstellender – ein vergleichsweise hoher Umsetzungsaufwand inne. LEADER ist deswegen verstärkter Kritik ausgesetzt. Zwar spricht einiges dafür, dass sich der Aufwand hinsichtlich der Wirkungen rentiert (siehe auch Fengler et al., 2024); gleichwohl finden aktuell – befeuert durch einen Bericht des Europäischen Rechnungshofes (2022) – Diskussionen über den LEADER-Mehrwert gegenüber anderen Maßnahmen der ländlichen Entwicklung statt. Der Mehrwert soll auch eine zentrale Rolle bei der Evaluierung in der Förderperiode 2023 bis 2027 spielen. Die Ergebnisse sollten bei der Weiterentwicklung des Förderportfolios Berücksichtigung finden.

Beim Regelungsrahmen hat die Analyse mehrere besonders aufwandserhöhende Faktoren identifiziert. Die Auswahlverfahren können durch Inkompatibilitäten mit Fachplanungen (Flurbereinigung) und durch geteilte Zuständigkeiten (EIP, LEADER) zu hohem Aufwand führen. Geteilte Zuständigkeiten entspringen gleichwohl spezifischen Förderansätzen, die damit verbundenen Aufwände sind somit grundsätzlich zu akzeptieren. Bei LEADER kommt in manchen Fällen jedoch eine suboptimale Zusammenarbeit von LAG und Bewilligungsstelle hinzu, die Raum für Verbesserungen lässt. Großer Umsetzungsaufwand entsteht zudem bei der Plausibilisierung von Kosten im Rahmen der Antragsbearbeitung. Kritisiert wird dabei insbesondere der Zeitpunkt, da die plausibilisierten Kosten im weiteren Förderverlauf schnell zur Makulatur werden können. Der aufwendigste Schritt in der Förderabwicklung ist die Prüfung der Verwendungsnachweises mitsamt der Prüfung der Einhaltung der vergaberechtlichen Vorgaben. Durch den vergaberechtlichen Fokus der Prüfinstanzen sind die umsetzenden Stellen in dieser Materie besonders gefordert.

Inwieweit der GAP-Strategieplan beim Regelungsrahmen Erleichterungen bringen wird, bleibt abzuwarten. Die EU gibt viele Elemente vor, und eine grundsätzliche Lockerung ist nicht erfolgt. Dass Hessen die Flurbereinigung aus der EU-Förderung genommen hat, verringert die Mehraufwände durch Auswahlverfahren. Darüber hinaus sind keine wesentlichen Reduzierungen des Umsetzungsaufwands absehbar. Als eine zentrale Abhilfe werden – insbesondere von der Europäischen Kommission – vereinfachte Kostenoptionen propagiert. Die hiesigen Rückmeldungen sind zurückhaltend. Dennoch sollte über weitere Anwendungsmöglichkeiten nachgedacht werden. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass durch Vereinfachte Kostenoptionen unter Umständen nur Verschiebungen im Verwaltungsaufwand stattfinden könnten. Länderübergreifend entsteht der Eindruck, dass vereinfachte Kostenoptionen nicht stärker genutzt werden, weil sie einen erheblichen Mehraufwand bei den Fachreferaten erzeugen, sowohl bei der erstmaligen Festsetzung als auch bei der kontinuierlichen Prüfung. Die Pflege der Referenzkostensysteme erscheint sehr aufwendig. Vereinfachte Kostenoptionen könnte daher den Aufwand schlicht verschieben, von den Antragstellenden, den Bewilligungsstellen und der Zahlstelle hin zum Fachreferat. Es sollte geprüft werden, ob den Mehraufwänden in den Fachreferaten größere Minderaufwände in den anderen Stellen gegenüberstünden. Für den GAP-Strategieplan wurde eine Arbeitsgruppe der

[71] Es wurden auch die Förderansätze angehoben, um die Kooperationsmaßnahme attraktiver für potentielle Interessenten zu machen.

Strategieplankoordinierungsreferent:innen für die Anwendung vereinfachter Kostenoptionen eingesetzt, deren Ergebnisse Vorbehalte abbauen, sinnvolle Anwendungsgebiete identifizieren und erfolgreiche Beispiele bewerben können. Es sollten jedoch insgesamt, gerade bei Fördermaßnahmen mit sehr heterogenen Fördergegenständen, nur begrenzte Reduzierungen beim Umsetzungsaufwand erwartet werden.

Mit Blick auf die Organisation verbleibt die Kommunalisierung der Bewilligungsfunktion für weite Teile des Nicht-InVeKoS-Bereichs der zentrale aufwandsbestimmende Faktor, der im Grundsatz gleichwohl außerhalb der ELER-Förderung entschieden wird. Die Zusammenarbeit der beteiligten Stellen hat sich gegenüber der vorherigen Förderperiode verbessert, in manchen Bereichen der Dorf- und Regionalentwicklung besteht jedoch weiterhin Optimierungspotenzial. Die neuen Strukturen in der forstlichen Förderung haben zu deutlichen Erleichterungen geführt. Die Aufbauorganisation auf Bewilligungsebene bleibt auch im Rahmen des GAP-Strategieplans bestehen. Aufwandsreduzierung im Bereich der Organisation kann daher am ehesten durch verbesserte Informationsflüsse und verstärktes Wissensmanagement realisiert werden.

Im Personalbereich wirken sich temporäre Engpässe, Fluktuationen und Rekrutierungsprobleme negativ auf den Verwaltungsaufwand aus. Die beteiligten Stellen sind in sehr unterschiedlichem Maße betroffen. Grundsätzlich zu beobachten ist jedoch, dass die Anforderungen an das Personal im Bereich der EU-Förderung stetig wachsen, etwa im Bereich des Vergaberechts. Daraus ergibt sich erhöhter Fortbildungsbedarf. Diese Beobachtungen gibt es auch in den anderen untersuchten Ländern. Eine hessenspezifische Beobachtung sind die Wahrnehmungen eines weiteren Rückgangs der Fachlichkeit (zugunsten von Verwaltungskräften), der einerseits dem allgemeinen Fachkräftemangel, andererseits der bewussten Personalpolitik der Bewilligungsstellen zugeschrieben wird. Für den Personalbereich ist für die Förderperiode 2023 bis 2027 keine Prognose möglich. Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels und der wohl weiter abnehmenden Attraktivität des öffentlichen Dienstes scheint das Personal ein relevanter Faktor auch für die ELER-Förderung zu bleiben.

Im Bereich der IT zeigen sich einige Verbesserungen im Vergleich zur vorherigen Förderperiode, die sich auch im Umsetzungsaufwand niederschlagen. Zwar wird weiterhin erhebliche Kritik geäußert, insgesamt allerdings ist die eingesetzte ABAKUS-Software in der Wahrnehmung der Anwender:innen nutzungsfreundlicher geworden. In der forstlichen Förderung ist der während der Förderperiode vollzogene Wechsel zu dieser Software mit deutlichen Verbesserungen verbunden. Zudem herrscht in allen Förderbereichen eine gegenüber früher höhere Zufriedenheit mit dem IT-Support der WIBank. Als Erleichterung empfunden werden zudem die schrittweisen Lockerungen in der Notwendigkeit, sich Originalrechnungen vorlegen zu lassen. Darüber hinaus waren kaum Erleichterungen durch Digitalisierung zu verzeichnen. In der Förderperiode 2023 bis 2027 stellt Hessen die Förderung im Nicht-InVeKoS-Bereich auf digitale Antragstellung um. Zum Zeitpunkt der Untersuchung waren lediglich Konturen absehbar. Grundsätzlich ist jede Digitalisierung zu begrüßen, sofern sie einen analogen Arbeitsschritt ersetzt. Sowohl für die Verwaltung als auch für die Antragstellenden können sich Erleichterungen ergeben. Trotzdem ist die Anzahl und Art der beizubringenden Dokumente für den jeweiligen Verwaltungsaufwand entscheidender als der Weg ihrer Übermittlung. Das Ausfüllen durch die Antragstellenden und die Prüfung durch die Verwaltung wird digital nur geringfügig einfacher. Zwar besteht bei der Digitalisierung von Verfahren auch die Chance einer umfassenden Prozessoptimierung. Diese muss allerdings erkannt werden. Insgesamt sind die zu erwartenden Effizienzgewinne durch die Digitalisierung bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen geringer als bei den Flächenmaßnahmen. Hinzu kommt von Seiten mancher Bewilligungsstellen die Befürchtung, dass im Zuge der Digitalisierung neue Probleme entstehen können. So weisen Rückmeldungen darauf hin, dass die Beratung der Antragstellenden ein zentraler Erfolgsfaktor für die Förderung ist, der im Falle vollständiger Digitalisierung leiden könnte. Ein hybrides Format, das weiterhin persönliche Kommunikation ermöglicht und fördert, wird als zielführender angesehen.

6.5 ELER-InVeKoS-Maßnahmen

Hessen bietet in der Förderperiode 2014 bis 2022 drei InVeKoS-Maßnahmen im EPLR an: Ausgleichszulage (AGZ), Vielfältigen Kulturen im Ackerbau (VK) und Ökologischer Landbau (Öko). Tabelle 17 stellt die geplanten Budgets

und Förderumfänge der Maßnahmen dar. Finanziell am umfangreichsten ausgestattet ist die AGZ. Sie ist auch flächenmäßig die größte Maßnahme. Es folgt der Ökolandbau mit 120 Mio. Euro und geplanten Förderflächen von 90.000 ha. Die VK als einzige im EPLR enthaltene AUKM ist finanziell die kleinste Maßnahme, mit einem geplanten Flächenumfang von 48.000 ha (siehe Tabelle 17).

Tabelle 17: Geplante öffentliche Mittel und Förderumfänge für InVeKoS-Maßnahmen (Stand 1. Änderungsantrag)

Code/Maßnahmenkürzel		ELER+nationale Kofinanzierung	Nat. Mittel gemäß Art. 82 der VO (EU) Nr. 1305/2013 in Euro	Insgesamt	Geplanter Flächenumfang in ha
10.1	VK	18.000.000	-	18.000.000	48.000
11	Öko	120.000.000		120.000.000	90.000
13	AGZ	50.589.000	85.000.000	135.589.000	330.000
	Insgesamt	188.589.000	85.000.000	273.589.000	468.000

Quelle: Eigene Darstellung nach HMUKLV (2017a).

6.5.1 Aufwands- und Kostendarstellung

Rund 57 AK sind im Jahr 2017 mit der Umsetzung der drei InVeKoS-Maßnahmen beschäftigt, davon 45 % beim Ökologischen Landbau. Die berechneten absoluten Kosten belaufen sich 2017 auf rund 4,8 Mio. Euro. Auf den Ökologischen Landbau entfallen mit 47 % die meisten Kosten (siehe Tabelle 18).

Tabelle 18: AK-Aufwand und absolute Implementationskosten der ELER-InVeKoS-Maßnahmen im Jahr 2017

Vollzugsebenen der Umsetzung des Hessischen EPLR	HMUKLV		WIBank - Flächenprogramme -Finanzmanagement		Landräte		Regierungs-präsidien		WIBank- Technischer Prüfdienst		TH-Mittel	Gesamt AK und Kosten	
Maßnahmen	AK [1)]	Kosten[2)] in Mio. Euro	AK [1)]	MAK-Ansatz in Mio. Euro	AK [1)]	Kosten[2)] in Mio. Euro	AK [1)]	Kosten[2)] in Mio. Euro	AK [1)]	MAK-Ansatz in Mio. Euro	Kosten ∅ [(3)]	AK	Kosten in Mio. Euro
10.1 Anbau vielfältiger Kulturen	0,25	0,026	0,85	0,119	6,99	0,503			0,40	0,056	0,004	8,49	0,709
11 Ökolandbau	1,25	0,132	1,70	0,239	19,76	1,392	0,25	0,028	3,00	0,422		25,96	2,213
13 Ausgleichszulage	1,00	0,106	1,50	0,211	19,16	1,335			1,25	0,176	0,006	22,91	1,833
Summe Maßnahmen	**2,50**	**0,264**	**4,05**	**0,569**	**45,91**	**3,230**	**0,25**	**0,028**	**4,65**	**0,653**	**0,010**	**57,36**	**4,755**

1) Angaben auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung 2018 bei den einzelnen Dienststellen.
2) Eigene Berechnungen nach Personalkostentabellen für die Kostenberechnung in der Verwaltung (HMdF, 2018) und Stellenplänen der Ministerien sowie nachgeordneter Bereiche (HMdF, 2017)
3) ELER-VB Hessen, Projektliste zur Umsetzung der Technischen Hilfe, Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018 (einschließlich der nationalen Mittel, ohne Personalkosten und Übertragungsmittel an WIBank)

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

Alle InVeKoS-Maßnahmen werden von den landrätlichen Verwaltungen umgesetzt.[72] Daher sind auch 80 % der AK und 68 % der Kosten bei den Landräten verortet. Anteilig wurde bei den landrätlichen Verwaltung auch der Aufwand für den Gemeinsamen Antrag berücksichtigt (siehe Kapitel 3.3.3.2). Die Kosten beinhalten neben den Personalkosten in geringem Umfang auch noch Kosten für die Erhebung des HNV-Indikators sowie Kosten zur Abgrenzung der spezifischen Gebiete und Berechnungen der AGZ-Prämien. Mit diesen Aufgaben wurden externe Dienstleister beauftragt.

Die relativen IK, bezogen auf die durchschnittlichen öffentlichen Ausgaben 2016 bis 2018, liegen bei 11,8 %. Am geringsten liegen die relativen IK bei der AGZ, am höchsten beim Anbau vielfältiger Kulturen (siehe Tabelle 19). Der Ökolandbau liegt mit 11,8 % genau im Mittel der drei InVeKoS-Maßnahmen.

Tabelle 19: Relative Implementationskosten der ELER-InVeKoS-Maßnahmen

	Maßnahmen	Absolute IK in Mio. Euro [1) 2)]	Öffentliche Ausgaben Ø2016-2018 [3) 4)] in Mio. Euro	Relative IK in %	Flächenumfang in ha [5)]	Anträge 2017	IK/ha in Euro	IK/Antrag in Euro
10.1	Anbau vielfältiger Kulturen	0,709	2,441	29,0	30.724	428	23,1	1.657
11	Ökolandbau	2,213	18,793	11,8	84.670	1.873	26,1	1.181
13	Ausgleichszulage	1,833	19,024	9,6	321.463	9.764	5,7	188
Summe		**4,755**	**40,257**	**11,8**	**436.857**	**12.065**	**10,9**	**394**

[1)] Angaben zu vollen Stellen auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung bei den einzelnen Dienststellen (Fährmann, Grajewski 2018).

[2)] Eigene Berechnungen nach Personalkostentabellen für die Kostenberechnung in der Verwaltung (HMdF, 2018) und Stellenplänen der Ministerien sowie nachgeordneter Bereiche (HMdF, 2017)

[3)] Ohne Technische Hilfe, ohne Altmaßnahmen, mit nationalen Top-ups.

[4)] Für die Durchschnittsbetrachtung wurden nur die Jahre herangezogen, in denen Auszahlungen getätigt wurden.

[5)] Erweiterter Durchführungsbericht für 2018, Tabelle 7-6.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

Neben dem Bezug auf die durchschnittlich ausgezahlten öffentlichen Mittel der Jahre 2016 bis 2018 bietet es sich bei den Flächenmaßnahmen an, die IK auf die geförderten Flächen und die Zahl der Anträge zu beziehen. Der Bezug auf die geförderten Flächen berücksichtigt die unterschiedlich hohen Prämien, die pro Hektar gezahlt werden. In Tabelle 19 wird dies beim Vergleich der AGZ und des Ökolandbaus mit recht ähnlichen relativen IK, aber aufgrund der unterschiedlichen Prämien deutlich voneinander abweichenden IK/ha, 5,7 Euro/ha bei der AGZ gegenüber 26,1 Euro/ha beim Ökolandbau, sichtbar.

Für die Höhe der IK je Antrag sind verschiedene Faktoren relevant, die weiter unten noch diskutiert werden. Die AGZ als einfach konzipierte Maßnahme mit einem geringen Auflagenniveau weist nur 188 Euro IK pro Antrag auf. Beim Ökolandbau und den VK liegen die IK pro Antrag über 1.000 Euro bzw. 1.500 Euro.

6.5.2 Aufwands- und Kostenentwicklung

Da mit dem Anbau vielfältiger Kulturen nur noch eine AUKM Teil des EPLR Hessen ist, liegt der AK-Aufwand für die InVeKoS-Maßnahmen mit 57,4 AK 2017 deutlich unter dem Aufwand 2011 mit 99,5 AK. Der Anbau vielfältiger Kulturen wurde neu in den EPLR aufgenommen; die Förderung der AGZ und des Ökolandbaus wurden schon in der Förderperiode 2007 bis 2013 angeboten. Während zur Umsetzung der AGZ 2017 etwas weniger Personal eingesetzt wird, ist für den Ökolandbau ein Mehraufwand von 11,5 AK zu verzeichnen (siehe Tabelle 20).

[72] Ausnahme ist der Weinbau im Ökologischen Landbau. Bei diesem fungiert das Regierungspräsidium Darmstadt als Bewilligungsstelle.

Tabelle 20: AK und relativer Aufwand im Vergleich der Förderperiode 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020

	2011					2017				
	AK	Fläche in ha	Zahl der Anträge	AK/100 ha	AK/Antrag	AK	Fläche in ha	Zahl der Anträge	AK/100 ha	AK/Antrag
AGZ	24,3	330.000	12.500	0,007	0,002	22,9	321.463	9.764	0,007	0,002
Ökolandbau	14,5	66.524	1.578	0,022	0,009	26,0	84.670	1.873	0,031	0,014

Quelle: Eigene Darstellung nach Reiter et al. (2016), Fährmann et al. (2014), Bernhard Forstner et al. (2016) und Fährmann und Grajewski (2018).

Der gestiegene absolute AK-Aufwand beim Ökolandbau ist auf einen höheren Förderflächenumfang und mehr Anträge zurückzuführen (siehe Tabelle 20). Allerdings sind auch weitere Faktoren zu berücksichtigen, da sich der relative Aufwand deutlich geändert hat, sowohl bezogen auf die Förderfläche als auch die Zahl der Anträge.

Zur Entwicklung des Aufwandes und der Kosten für die Umsetzung der weiteren Flächenmaßnahmen in Hessen gegenüber der Vorperiode können keine Aussagen getroffen werden. Das Hessische Programm für Agrarumwelt- und Landschaftspflege-Maßnahmen (HALM-RL 2015) wurde in der betrachteten Förderperiode mit Ausnahme der Vielfältigen Kulturen und des Ökologischen Landbaus rein national umgesetzt und war damit nicht Gegenstand der Evaluation. Nach Einschätzung der EU-Zahlstelle dürfte der Umsetzungsaufwand für den Flächenbereich annähernd gleichgeblieben sein, auch wenn HALM im Vergleich zum Hessischen Integrierten Agrarumweltprogramm (HIAP), also dem Vorgängerprogramm, in Bezug auf den Umsetzungsaufwand insgesamt besser zu bewerten sei. HALM sei aber weiterhin in Gänze im InVeKoS abzubilden, unabhängig von der Finanzierung. Durch die 5-Jährigkeit sei dies anspruchsvoll. *„Was sich* [gegenüber der Vorperiode] *verändert hat und einen höheren Aufwand verursacht, sind die zeitpunktbezogenen Kontrollen der Auflagen. In der Kontrolle werden alle HALM-Maßnahmen gleichbehandelt, auch wenn sie rein national finanziert werden. Dieses wurde vom Richtliniengeber so gewünscht."* Die Rechtsfolgen sind aber bei festgestellten Fehlern bei den rein national finanzierten Maßnahmen andere, da die Sanktionsberechnung, die das nationale Recht nicht kennt, wegfalle. Die daraus resultierenden Unterschiede im Aufwand seien aber nach Einschätzung der EU-Zahlstelle nicht seriös zu schätzen.

Der Rückgang des Kontrollaufwands, der bei der WIBank anfällt, in Höhe von mehr als 50 % gegenüber der Vorperiode ist also dem veränderten Maßnahmenportfolio zuzuschreiben. Insgesamt ist nach Aussage der Zahlstelle der Kontrollaufwand für die Flächenmaßnahmen aufgrund der neuen Vorgaben zur termingerechten Kontrolle aller Auflagen deutlich gestiegen.[73] Der TPD wurde insgesamt um sechs AK aufgestockt. Damit liegt Hessen im Ländervergleich im unteren Bereich der Kapazitäten und Kapazitätsaufstockungen, da die Zahlstelle Hessen sehr stark auf die Möglichkeiten der Fernerkundung setzt (Grajewski und Fährmann, 2017).

6.5.3 Bestimmungsfaktoren

Im Folgenden werden die Bestimmungsfaktoren identifiziert, die sich auf Basis der quantitativen und qualitativen Daten als maßgeblich für die Höhe der IK auf Umsetzungsebene darstellen. Die Erörterung gliedert sich in die Bereiche Maßnahmencharakteristika, Regelungsrahmen, Organisation, IT und Wirkungsorientierung.

[73] In den Förderperioden vor 2015 gab es die Möglichkeit, einen Kontrolltermin so zu setzen, dass möglichst viele Auflagen, v. a. bei unterschiedlichen Maßnahmen im Betrieb, überprüfen zu können. Es bestand nicht das Erfordernis, alle Auflagen termingerecht zu prüfen.

6.5.3.1 Maßnahmencharakteristika

Finanzielle Parameter

Die EU-Förderung ist von hohen Fixkosten gekennzeichnet, da für alle angebotenen Maßnahmen detaillierte Verfahrensregelungen von der Antragstellung über die Bewilligung bis hin zur Auszahlung mit entsprechenden Checklisten zu treffen sind. Durch die hohe Fixkostenbelastung wirken sich die Höhe des Budgets bzw. die Inanspruchnahme sowie der Mittelabfluss auf die relativen IK aus.

Bei den Vielfältigen Kulturen handelt es sich von den drei im EPLR enthaltenen InVeKoS-Maßnahmen um die finanziell kleinste Maßnahme (siehe Tabelle 17). Tabelle 17:Geplante öffentliche Mittel und Förderumfänge für InVeKoS-Maßnahmen (Stand 1. Änderungsantrag)Eine Antragstellung war nur zu Beginn der Programmperiode einmalig möglich, da schon mit der erstmaligen Antragstellung das zur Verfügung stehende Budget ausgeschöpft war.[74] Eine Neuauflage erfolgte in 2019, dann allerdings alleinig mit Landesmitteln und einer weiter steigenden Inanspruchnahme. Mit rund 120 Mio. Euro geplanten Mittel war der Ökolandbau mit Abstand die größte Maßnahme.[75] Aus dem HALM-Programm wurden demzufolge zwei vergleichsweise finanzstarke Maßnahmen in die EU-Finanzierung geschoben. Die HALM-Richtlinie aus 2015 sah 15 Förderverfahren, mit einem Bewilligungsvolumen gemäß Haushaltsplan 2015 von 69,4 Mio. Euro vor. Davon entfielen rund 35 % auf die beiden EU-kofinanzierten Maßnahmen. Die restlichen 65 % der Mittel verteilten sich auf die ausschließlich national finanzierten 13 HALM-Maßnahmen mit durchschnittlich deutlich geringeren Fördersummen als VK und Ökolandbau. Bei der AGZ waren knapp über 50 Mio. Euro eingeplant, verstärkt durch nationale Mittel. In den ersten beiden Jahren erfolgte die Finanzierung alleinig aus nationalen Mitteln. Es handelt sich also im EPLR um drei Maßnahmen, die aufgrund ihres großen Finanzvolumens tendenziell eher geringere relative IK aufweisen. Die Ergebnisse aus den anderen Bundesländern stützen diesen Zusammenhang zwischen Budgetausstattung und der Höhe der (relativen) IK. Auch die Implementationskostenanalyse des hessischen EPLR 2007 bis 2013 zeigte, dass der Ökolandbau als finanzstärkste HIAP-Maßnahme die geringsten relativen IK aufwies (Fährmann et al., 2014: Tabelle 12).

Inanspruchnahme: Flächen und Antragstellende

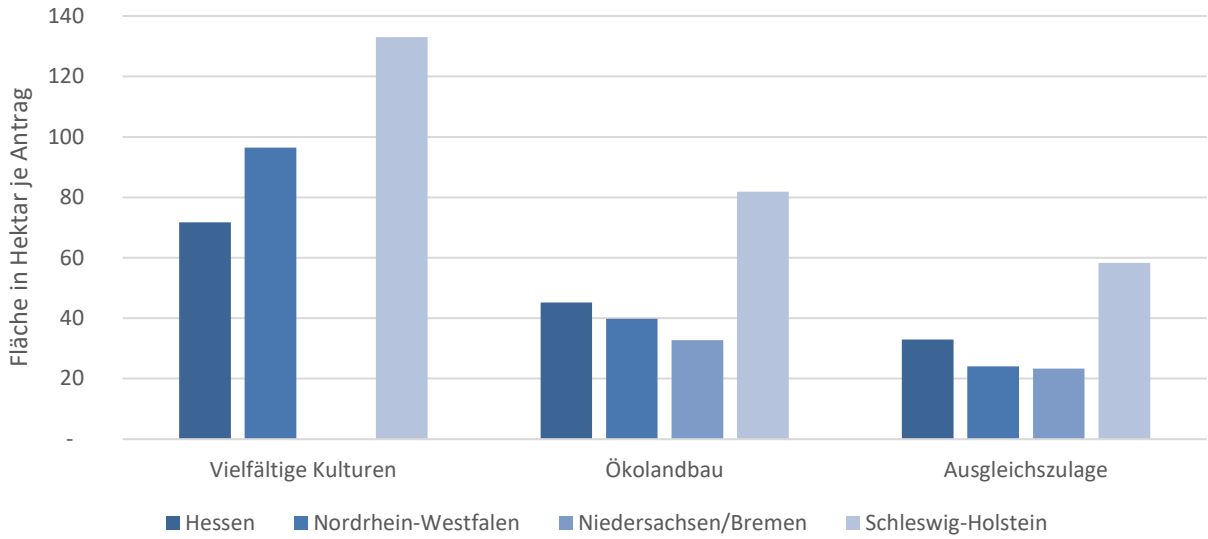
Abbildung 18 stellt die durchschnittliche Förderfläche je Maßnahme für die Länder der 5-Länder-Evaluation dar. Die Unterschiedlichkeit der Agrarstrukturen zwischen den Ländern und der Struktur der Inanspruchnahme paust deutlich durch. Schleswig-Holstein mit durchschnittlich größeren Betriebsstrukturen verfügt bei allen drei Maßnahmen über höhere Flächenumfänge je Antrag, muss also weniger Anträge bearbeiten, um auf dieselbe Förderfläche zu kommen. Bei Maßnahmen wie der AGZ, die weitgehend IT-gestützt abgewickelt werden, dürfte die Agrarstruktur weniger Effekte auf den absoluten Umsetzungsaufwand haben. Beim Ökolandbau, der eine aufwendigere Verwaltungskontrolle und auch Vor-Ort-Kontrolle erfordert, ist die Zahl der Anträge ein aufwandsbeeinflussender Faktor.

---

[74] Die angestrebte Fläche wurde trotz Budgetausschöpfung nicht erreicht, da die Planung von einem (noch) höheren Anteil von Ökobetrieben (mit geringeren Prämiensätzen) ausgegangen war. Tatsächlich nahmen aber mehr konventionelle Betriebe als geplant teil, mit entsprechend höheren Prämien (Schnaut et al. (2018), S. 72.

[75] Dies gilt, wenn die beiden rein national finanzierten Jahre der AGZ außer Acht gelassen werden. Ansonsten wäre die AGZ die finanzstärkste InVeKoS-Maßnahme.

Abbildung 18: Durchschnittliche Förderfläche je Antrag



Quelle: Eigene Darstellung nach HMUKLV (2019a), Grajewski und Becker, Tabelle 19 (2024), PFEIL-Monitoring; MELUND (2019).

Betrachtet man den Umsetzungsaufwand in AK absolut und je Antrag, dann liefern agrarstrukturelle Faktoren nur einen geringen Erklärungsgehalt für die Unterschiede. Hessen setzt für die Bearbeitung eines Antrags deutlich mehr AK ein als andere Bundeländer. Für die Antragsbearbeitung im Ökolandbau, einer zwischen den Bundesländern sehr vergleichbar designten Maßnahme, sind beispielsweise in Hessen 0,014 AK/Antrag notwendig, gegenüber 0,003 AK/Antrag in NRW und 0,005 AK/Antrag in NI/HB (Tabelle 23).

Inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahmen

Neben der AGZ sind im EPLR nur noch die Vielfältigen Kulturen und der Ökolandbau als Förderverfahren des HALM-Programms verblieben. Die AGZ ähnelt in ihrem Design der Basiszahlung der 1. Säule. Es bestehen keine Förderauflagen zur Bewirtschaftung, die über den GLÖZ-Standard hinausgehen. Die Zugehörigkeit zur Kulisse begründet den Zahlungsanspruch. In der Förderperiode 2014 bis 2022 wurde allerdings die Abgrenzung der Gebietskulisse neu vorgenommen, damit veränderten sich auch die Zahlungsmodalitäten (siehe Reiter und Sander, 2022, S. 9f). Die Neuabgrenzung verursachte zusätzlichen Aufwand im zuständigen Fachreferat, zum Teil wurden externe Dienstleister hinzugezogen, sowie zusätzlichen Programmieraufwand. Soweit im Zusammenhang mit der Neuabgrenzung entstehende Kosten durch die TH finanziert wurden, wurden sie anteilig den Implementationskosten zugeordnet. Der Umsetzungsaufwand, der im Rahmen dieser Studie ermittelt wurde, bezieht sich auf die alte Richtlinie (AGZ-RL) vor der Neuabgrenzung. Nach Einschätzung der Bewilligungsstellen hat sich der Bearbeitungsaufwand durch die neue Richtlinie und die neue Kulisse aber nicht verändert. Es gab nur anfänglich in der Umstellungsphase „*Aufregung und Erklärungsaufwand*“. Aber die Berechnung der Zuwendung läuft EDV-gestützt im Hintergrund, ebenso wie das Gros der Verwaltungskontrolle und der VOK.

Die Maßnahme Anbau vielfältiger Kulturen wurde neu in das Programm aufgenommen. Aus Sicht der EU-Zahlstelle liest sich der Richtlinientext recht einfach, in der Umsetzung gab es aber viele Fallstricke. Von der Richtlinie (HALM-RL 2015) vorgegeben sind mindestens fünf verschiedene Hauptfruchtarten. Jede Hauptfruchtart muss einen Umfang von zehn bis max. 30 Prozent der Ackerfläche einnehmen. Raufuttergemenge, die Leguminosen enthalten, dürfen 40 % der Ackerfläche nicht überschreiten. Verpflichtend sind auf mindestens zehn Prozent der Ackerfläche Leguminosen bzw. Leguminosengemenge anzubauen. Leguminosen, die als Ökologische Vorrangfläche (ÖVF) angemeldet werden, zählen nicht mit. Der Getreideanteil darf 66 % der Ackerfläche nicht überschreiten. Einen Prämienzuschlag gab es für Körnerleguminosen. Insbesondere die konventionellen Betriebe mussten sich hinsichtlich ihres Umfangs an Leguminosen deutlich

anpassen, wie InVeKoS-Auswertungen zeigten (Schnaut et al., 2018, S. 73; Roggendorf et al., 2024). Sie mussten im ersten Jahr Erfahrungen mit einer geänderten Anbauplanung machen, um die detailliert vorgegebenen Prozentsätze einzuhalten. Dabei wurde oftmals sehr knapp kalkuliert, sodass nach Flächenkorrekturen in Folge von Kontrollen die vorgegebenen Prozentsätze nicht mehr eingehalten wurden. Neben Änderungen in den Sanktionsbestimmungen (siehe unten), wurde auch die Beratung im Vorfeld der Antragsstellung intensiviert mit dem Ziel, größere Flächenpuffer einzubauen. Dies zeigt die Bedeutung der Beratung bei der Einführung von neuen Maßnahmen, die, wie es auch intendiert ist, größere Anpassungen im Betriebsmanagement erfordern. Von den eigentlichen Förderinhalten her ist die Maßnahme einfach administrierbar, da mit der Flächenfeststellung, die für die 1. Säule erfolgen muss, auch die Grundlage für die Überprüfung der VK-spezifischen Anforderungen gelegt ist.

Der Ökolandbau als gesamtbetriebliche Maßnahme ist grundsätzlich unter Umsetzungsgesichtspunkten einfacher zu handhaben als einzelflächenbezogene Förderansätze. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern hat Hessen auf die Differenzierung der Fördersätze für Einführung und Beibehaltung verzichtet. Unterschiedliche Fördersätze gibt es allerdings für verschiedene Kulturgruppen. Die Prämien variieren zwischen Ackerland, Dauergrünland, Feldgemüse und Dauer-/Baumschulkulturen. Gemüse und Ackerland bilden zwar zwei Kulturgruppen, können aber gegenseitig angerechnet werden. Ackerland und Grünland bilden unterschiedliche Kulturgruppen, was bei der Grünlandentstehung zu Problemen führt. Positiv wurde die „Pufferregelung“ bezüglich der jährlichen Verpflichtungserfüllung bewertet (siehe im Detail weiter unten). Auch der pro-rata-Ansatz[76] bei der Bestimmung des Mindesttierbesatzes ist als aufwandsreduzierend anzusehen. Mit der Richtlinienänderung 2017 wurde zudem noch von RGV auf GV umgestellt, sodass alle in Anlage 11 der HALM-Richtlinie aufgeführten Tiere auf den jahresdurchschnittlichen Besatz angerechnet werden können (HMUKLV, 2017b).

Wirkungsorientierung

Der Implementationsaufwand kann auch ein Resultat der Zweckbestimmung des Fördermitteleinsatzes sein. Je zielgerichteter und differenzierter Fördermittel eingesetzt werden sollen, um fachliche Ziele zu erreichen, desto komplexer ist in der Regel das Maßnahmendesign: Umfang und Individualität von Auflagen, gezielte Auswahl von Förderflächen oder intensive Betreuung. Damit geht tendenziell eine höhere Wirksamkeit des Mitteleinsatzes einher. So stellt Mann (2000) die Hypothese auf, dass „zunehmende Transaktionskosten entstehen, wenn die Verwendungseffizienz der Programme erhöht, eine bessere und damit aufwendigere Förderpolitik betrieben wird, sodass hohe Transaktionskosten als Indiz für eine hohe Programmeffizienz angesehen werden können.“[77]

In der IK-Analyse des hessischen EPLR 2007 bis 2013 konnte aufgrund des breiteren Maßnahmenspektrums der Zusammenhang zwischen Biodiversitätswirkungen und Implementations- und Gesamtkosten für eine Vielzahl von Teilmaßnahmen diskutiert werden (Fährmann et al., 2014, Kapitel 7). Zusammenhänge konnten aufgezeigt werden; allerdings gab es mit dem Steillagenweinbau auch eine Maßnahme, die mit hohen Umsetzungskosten verbunden war, aber nur geringe Biodiversitätswirkungen aufwies (Fährmann et al., 2014, Tabelle 37). Im EPLR Hessen 2000 bis 2006 wurden deutliche Unterschiede in den Implementationskosten für das Hessische Kulturlandschaftsprogramm (HEKUL) und das Hessisches Landschaftspflegeprogramm (HELP) ermittelt. Die relativen IK beim HEKUL lagen mit 13 % deutlich unter denen des HELP mit 37 %. Im HELP wurde mit individuellen Einzelverträgen gearbeitet, während das HEKUL deutlich standardisierter war (Fährmann und Grajewski, 2008). Die Biodiversitätswirkungen lagen bei den HEKUL-Maßnahmen zwischen 0 – neutral/keine und ++ – sehr positiv. Allen HELP-Maßnahmen wurden sehr positive Biodiversitätswirkungen zugemessen (Reiter et al., 2008).

[76] Im Jahresdurchschnitt.

[77] Verwendungseffizienz bezieht sich bei Mann auf bessere Wirkungen der Förderpolitik. Transaktionskosten umfassen dort neben den von uns erfassten Implementationskosten auch Kosten bei den landwirtschaftlichen Betrieben.

Im EPLR 2014 bis 2020 sind nur noch drei InVeKoS-Maßnahmen verblieben. Als kompensatorische Maßnahmen ist die Ausgleichszulage mit dem geringsten Umsetzungsaufwand verbunden, weil sie über die Lage der Flächen in einer festgelegten Gebietskulisse hinaus keine weitergehenden Auflagen hat und vom Ansatz einer 1.-Säule-Maßnahme entspricht. Auch wenn die AGZ im EPLR dem Ziel Biodiversität zugeordnet wurde bzw. seitens der EU-KOM zuordnet werden musste, konnten keine Biodiversitätseffekte festgestellt werden (Reiter und Sander, 2022). Ökolandbau und die Vielfältige Kulturen weisen als Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen einen höheren (relativen) Umsetzungsaufwand auf, allerdings auch mit positiven Effekten auf verschiedene Umweltressourcen.

In der Tendenz lässt sich die Hypothese von Mann (2000) mit den empirischen Befunden der IK-Analyse der InVeKoS-Maßnahmen daher belegen. Maßnahmen, mit denen anspruchsvolle fachliche Ziele umgesetzt werden sollen, weisen höhere IK auf.

6.5.3.2 Regelungsrahmen

Abgesehen von wenigen Ausnahmen wurden die Vorgaben für die Flächenmaßnahmen der 2. Säule so ausgestaltet, dass sie sich in das InVeKoS einpassen. Das InVeKoS bildet gleichzeitig die Grundlage für die Abwicklung der 1. Säule-Maßnahmen (EU-COM, DG AGRI, 2015). Rechtliche Basis sind die VO (EU) Nr. 1306/2013 sowie die darunter liegenden Sekundärrechtsakte, beispielsweise die VO (EU) Nr. 640/2014. Die Einbindung der Flächenmaßnahmen der 2. Säule in das InVeKoS-System bringt Vorteile mit sich, weil damit die Grundlage geschaffen ist, wesentliche Schritte der Antragsprüfung in die Prüfung des Gemeinsamen Antrags zu integrieren. Damit erhalten aber Regelungen und Prüffeststellungen, die allgemein flächenbezogene Beihilfen betreffen, auch für die 2. Säule Relevanz und erzeugen Mehraufwand, ohne dass ein Beitrag zu einer besseren Erreichung des Förderzwecks geleistet wird.

Rückmeldungen aus der Befragung 2018 weisen darauf hin, dass die Bestimmungen und Regelungen in der Förderperiode 2014 bis 2022 als praxisgerechter angesehen werden. Dadurch ist die Bearbeitung und die Kontrolle von Flächenmaßnahmen übersichtlicher. Es wurde kontinuierlich durch das Fachreferat im Rahmen von Richtlinienänderungen nachgesteuert, um die Gestaltungsoptionen durch EU und Bund in Richtung Vereinfachung und Flexibilität, insbesondere mit Blick auf die Zuwendungsempfänger:innen, aufzugreifen (HMUKLV, 2017b). Aus diesen Anpassungen folgt auch ein reduzierter Aufwand für die Verwaltungen.

Eine grundlegende Erleichterung ist die Wiedereinführung einer Bagatellregelung für Rückforderungen. Die fehlende Bagatellregelung für Kleinstrückforderungen und Zinsbeträge in der vorherigen Förderperiode hatte zu einem großen Mehraufwand auf der operativen Ebene geführt (Fährmann et al., 2014: Kapitel 5.2.3). *„Gerade für den Flächenbereich, bei dem es öfter um Rückforderungen deutlich unter 100 Euro geht, stellt dies eine deutliche Erleichterung dar, nicht nur für die Zahlstelle, sondern auch für die Bewilligungsstellen und den Antragsteller.“*

Des Weiteren wurden die Vorschriften zu Zinsberechnungen vereinheitlicht. Auch gelten einheitliche Regelungen für alle Flächenmaßnahmen unabhängig von ihrer Finanzierung (WIBank, 2015). Ausgenommen von der Bagatellregelung sind nur Finanzkorrekturen aufgrund von Cross-Compliance-Verstößen.

Positiv bewertet wird auch die „Pufferregelung“ bzgl. der jährlichen Verpflichtungserfüllung. Die Möglichkeit, eine solche Regelung zu nutzen, hat die EU bei nicht lagegetreuen Flächenmaßnahmen eingeräumt.

In Hessen wird die „Pufferregelung“ beim Ökologischen Landbau genutzt. Dort sind die teilnehmenden Betriebe verpflichtet, in jedem der fünf Verpflichtungsjahre mindestens 90 % der im aktuellen Verpflichtungsjahr gültigen Verpflichtungsgröße nachzuweisen. Diese Regelung gilt für jede Kulturgruppe, d. h. Ackerland, Grünland, Feldgemüse und Dauerkulturen separat. Damit wird mehr Flexibilität auf betrieblicher Ebene eingeräumt, sodass Kürzungen und Sanktionen bei Nichterfüllung der Verpflichtungsgrößen erst später greifen. Auch die Abgabefristen für Verringerungsanträge und Kulturgruppenwechsel sind flexibler. Bei den Vielfältigen Kulturen müssen in jedem der fünf Verpflichtungsjahre mindestens 75 % der Verpflichtungsgröße nachgewiesen werden.

Während bei der Flächengröße eine Flexibilität eingeräumt wurde, gilt dies für die vorgeschriebenen Anbauverhältnisse nicht. Diese sind zwingend einzuhalten (WIBank, 2017a).

Was positiv für die Abwicklung der Maßnahmen bewertet wird und auch Akzeptanz erhöhend wirkt, macht das Finanzmanagement komplexer. Werden nur die ursprünglichen Bewilligungen betrachtet und auf fünf Jahre projiziert, dann können 100 % der geplanten Finanzmittel gebunden sein. „*Diese Zahl ist allerdings irreführend, weil die Bewilligungssumme nur einen Korridor widerspiegelt und die tatsächlichen jährlichen Auszahlungsanträge unter den Mittelbindungen liegen.“* Daher müssen sowohl Mittelbindungen als auch die getätigten Ausgaben sowohl für den Ökologischen Landbau als auch die Vielfältigen Kulturen kontinuierlich überwacht werden, um eine Grundlage zu haben, in Änderungsanträgen nachsteuern zu können.

Weiter wurde positiv gewürdigt, dass von Verträgen generell auf Bewilligungsbescheide umgestellt wurde.

Im Detail gibt es aber weiterhin Regelungen, die mit einem höheren Aufwand verbunden sind.

- Bei den fünfjährigen Maßnahmen ist der Arbeitsaufwand hoch, weil aktuelle Änderungen oder Feststellungen Auswirkungen auf die Bearbeitung der Auszahlungen in der Vergangenheit haben.
- Bei den Vielfältigen Kulturen, eigentlich eine anhand der Angaben im Gemeinsamen Antrag einfach zu kontrollierende Maßnahme, mussten im ersten Jahr der Auszahlung viele Kürzungen verhängt werden. Daraufhin wurde der bestehende Sanktionskatalog einer kritischen Prüfung unterzogen. Es wurde nachgesteuert und die zu verhängenden Sanktionen wurden abgemildert. Parallel dazu gab es auch eine Sensibilisierung durch die Beratung. Die Ursache für die festgestellten Fehler im ersten Antragsjahr beruhten im Wesentlichen darauf, dass durch Flächenkorrekturen in der 1. Säule die vorgeschriebenen Anbauverhältnisse nicht mehr eingehalten werden konnten. Eine Auswertung der Zahlstellendaten hinsichtlich der negativen Buchungen für Wiedereinziehungen/Rückzahlungen (nach Sanktion)/Korrektur für die Vielfältigen Kulturen zeigt allerdings, dass die ergriffenen Strategien nicht dazu beigetragen haben, dass der Anteil der Finanzkorrekturen an den ausgezahlten Mitteln im jeweiligen EU-Haushaltsjahr deutlich zurückgegangen ist. Er lag – auf einem allerdings geringen Niveau – zwischen 2017 und 2020 um die 0,5 %.[78]
- Obgleich Ökobetriebe als „green by definition“ gelten, mussten auch bei Ökobetrieben die sogenannten Grünlanddifferenzflächen geprüft werden. Die Vorgabe zum Grünlanderhalt in der Förderperiode 2014 bis 2022 wurde IT-mäßig so umgesetzt, dass jede im System erfasste Grünlandfläche in der Verwaltungskontrolle gemeldet wird, wenn sie nicht mehr beantragt wird. Die Bewilligungsstelle muss dann prüfen, was mit dem Grünland passiert ist, ob es umgebrochen, umgewandelt oder überbaut wurde. Für den Ökobetrieb ist das nicht von Relevanz, aber „*später spielt es eine Rolle, wenn diese Fläche wieder in einen konventionellen Betrieb wechselt zum Beispiel, dann hat man da eine Verstoßfläche, die dann auch bei der Zahlung sanktioniert wird, weil dieser Umbruch oder Umwandlung, was es immer war, grundsätzlich erstmal sanktionsbehaftet ist*.“ Die Verwaltungskontrolle bezog sich auch auf Kleinstflächen, sodass aus Sicht der Bewilligungsstellen der Aufwand beim Ökolandbau deutlich gestiegen ist.
- Ein höherer Aufwand entsteht auch durch die intensivere Prüfung der Bescheinigungen der Ökokontrollstellen. Dies betrifft sowohl die WIBank als auch die Bewilligungsstellen. Die Diskussion über Qualitätsunterschiede in den Berichten der Ökokontrollstellen wurde schon in der vorherigen Förderperiode geführt. Die Bescheinigungen der Ökokontrollstellen werden nun auf Wunsch des Fachreferats von der WIBank stichprobenhaft einer Qualitätskontrolle unterzogen, aus der ggf. Rückfragen auch an die Bewilligungsstellen resultieren. Die Bewilligungsstellen ihrerseits prüfen ebenfalls intensiver die Auswertungsschreiben der Kontrollstellen auf mögliche Empfehlungen und sanktionsbewährte Verstöße.

[78] Nur im EU-Haushaltsjahr 2016 gab es kaum Finanzkorrekturen.

Generell können sich durch die enge Verwobenheit im InVeKoS-Bereich Rückwirkungen von allgemeinen Prüfungen auch auf die 2.-Säule-Maßnahmen ergeben. Dies hat aus Sicht der Zahlstelle zwei Themenbereiche betroffen: Aktiver Betriebsinhaber und Dauergrünland.

Bezüglich des Status Aktiver Betriebsinhaber, der sowohl beim Ökolandbau als auch bei der AGZ Antragsvoraussetzung ist, hatte es ein Audit der EU-KOM gegeben mit der Feststellung, dass die deutsche Umsetzung nicht ausreichend sei. Daraus resultierten Nacharbeiten sowohl auf Seiten der WIBank als auch seitens der Bewilligungsstellen. Wiederholt werden musste die Prüfung für das Jahr 2015. *„Dies betraf vor allem die sogenannte In-Between-Gruppe, also die Betriebe mit über 5.000 Euro Zahlungsansprüchen aber unter 38 ha, die an einer VOK teilgenommen haben. In Hessen handelt es sich um rund 400 Betriebe, die noch einmal vertieft durch eine Prüfung von vorzulegenden Einzelbelegen überprüft werden mussten."* Nach 2016 hat sich das Verfahren mit den geänderten Prüfstandards etabliert. Mit der Omnibus-Verordnung und der Umsetzung in nationales Recht entfiel ab 2018 die Prüfung, was eine deutliche Verwaltungsvereinfachung sowohl für die Betriebe als auch die Verwaltung nach sich zog (Bundesrat, 2018).[79]

Das EuGH-Urteil aus dem Jahr 2014 (EuGH, 2014) hat zu erheblichen Unsicherheiten für die Umsetzung von InVeKoS-Maßnahmen mit Dauergrünland geführt. Änderungen beim Dauergrünland hätten Auswirkungen auf den Ökolandbau (Mindesttierbesatz auf Grünland) und die AGZ (aufgrund der unterschiedlichen Zahlungen zwischen Acker und Grünland) nach sich gezogen. Bei Dauergrünland ging es generell um die Frage des Referenzzeitraums für das Entstehen von Dauergrünland. Deutschland hat 2010 als Ausgangspunkt gewählt, EU-seitig wurde die Auffassung vertreten, dass 2009 als Referenz dienen müsste. Mit diesem wurden die Planungen der landwirtschaftlichen Betriebe hinsichtlich des Entstehens von Dauergrünland mindestens ab 2010 obsolet. Deutschland hat das Urteil zunächst mit dem Hinweis auf Vertrauensschutzgesichtspunkte nicht angewendet (WIBank, 2018a). Die Grünlandreferenzfläche wurde ab 2010 berechnet; die Auswirkungen des Urteils auf 2016 verschoben. Es gab sowohl Prüfungen durch den Europäischen Rechnungshof als auch durch die EU-KOM, mit einem erheblichen potentiellen Anlastungsrisiko für Hessen und den Bund (WIBank, 2018a). Von den Prüfergebnissen hing es ab, welche Position die EU-KOM einnehmen würde. Im Hintergrund stand die Frage, wann langjährige Ackerfutterflächen zu Grünland werden und damit einem Umbruchverbot unterliegen oder zumindest eine Genehmigung für einen Umbruch einzuholen wäre. Mit der Omnibus-Verordnung wurde die durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) entstandene Rechtslage mit Wirkung 01.01.2018 allerdings geändert und entschärft. Die Direktzahlungen-Durchführungsverordnung erhielt im Zuge der Anpassung an die Omnibus-Verordnung einen neuen Paragraphen 2a, der das Thema Umpflügen[80] regelte. Damit war aber die drohende Anlastung nicht ausgeräumt. Die EU-KOM kam im Nachgang zu den Prüfungen (s. o.) zu dem Ergebnis, dass die Fristberechnung falsch war. Deutschland wurde zur Ermittlung des Schadens aufgefordert, der dadurch entstanden ist, dass Grünland zu Ackerland umgewandelt wurde, das nicht hätte umgewandelt werden dürfen. Insgesamt ging es deutschlandweit um einen Betrag von 17 Mio. Euro, mit einen größeren Anteil auch für Hessen (WIBank, 2020).

Ein weiteres strittiges Thema war die Aberkennung des Dauergrünlandstatus – häufig von Teilflächen – aufgrund des fehlenden landwirtschaftlichen Charakters. Problematisiert wurde dieser Aspekt von den Befragten allerdings weniger in Hessen, sondern in anderen Bundesländern vor allem im Zusammenhang mit Vertragsnaturschutzflächen, die in Hessen außerhalb des EPLR gefördert werden.

---

[79] Mit dem GAP-Strategieplan ab 2023 muss der Status wieder geprüft werden.

[80] In der Drucksache des Bundesrates (2018) wird folgendes ausgeführt: „Durch die neu eingeführte Regelung in § 2a der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung ist bei der Entstehung von Dauergrünland zu berücksichtigen, ob die zum Anbau von Gras oder Grünfutterpflanzen genutzte Fläche in den letzten fünf Jahren umgepflügt worden ist. Trifft dies auf eine Fläche zu, die nach der bisherigen Regelung spätestens ab 2017 als Dauergrünland einzustufen gewesen wäre, kann der Betriebsinhaber einmalig im Jahr 2018 den Nachweis führen, dass die betreffende Fläche gepflügt worden ist und damit als Ackerland einzustufen ist."

Kontrollen und Finanzkorrekturen

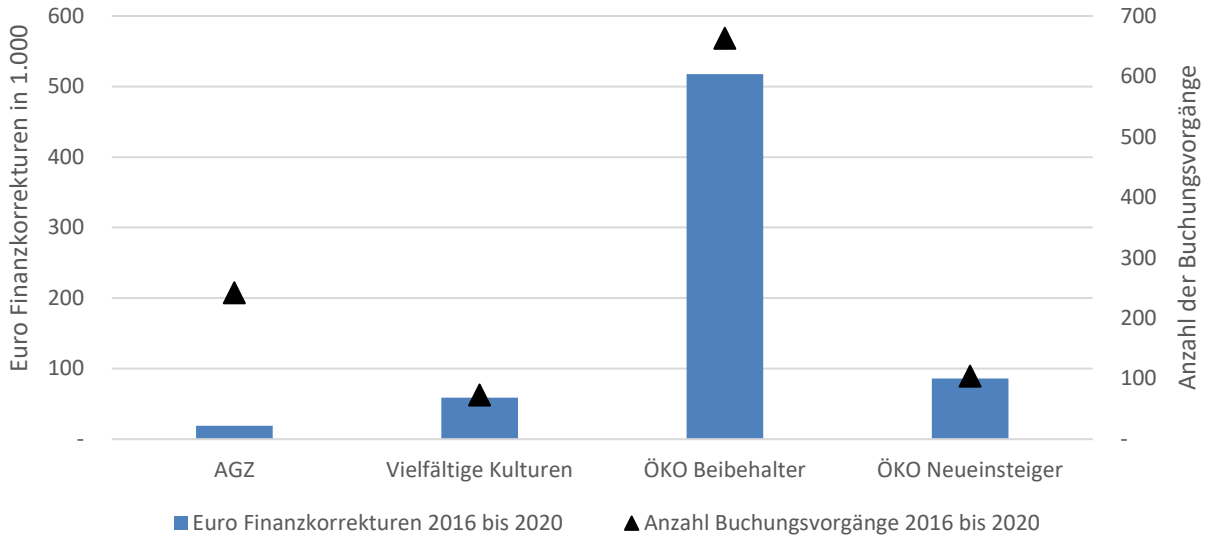
Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen sowie auch CC-Kontrollen (siehe Abbildung 21) können im Ergebnis zu Finanzkorrekturen, also Kürzungen und Sanktionen, führen. Verstöße können auftreten bei Beihilfekriterien, Verpflichtungen und anderen Auflagen im Zusammenhang mit den Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe sowie bei den Cross-Compliance-Regelungen. Die Grundlagen für die Finanzkorrekturen sind in der delegierten Verordnung VO (EU) Nr. 640/2014 geregelt. Dabei gelten zunächst die grundlegenden Vorgaben für Abweichungen bei Flächen- oder Tierangaben; zusätzlich gibt es aber Sonderbestimmungen für Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (Art. 35). Demnach ist die Förderung ganz abzulehnen oder zurückzunehmen, wenn Förderkriterien nicht erfüllt sind. Bei der Nichteinhaltung von Verpflichtungen oder sonstigen Auflagen gibt es ein gestuftes Vorgehen, bei der Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit zugrunde gelegt werden.

Hinter den in der Zahlstellendatenbank dokumentierten Finanzkorrekturen aufgrund von Wiedereinziehungen, Rückzahlungen (nach Sanktion) und Korrekturen stehen Verwaltungsvorgänge, die die IK mit beeinflussen. So erstellen die Kontrolleure der Prüfdienste einen Kontrollbericht, der auch dem landwirtschaftlichen Betrieb zur Verfügung gestellt wird. Die rechtliche Würdigung der Kontrollergebnisse erfolgt aber dann in den Bewilligungsstellen der ländlichen Verwaltungen und kann im Ergebnis zu Bescheiden mit Finanzkorrekturen führen, gegen die dann wiederum ein landwirtschaftlicher Betrieb rechtlich vorgehen kann.

Im Folgenden werden Ergebnisse einer Auswertung von Zahlungsdaten vorgestellt. Ausgewertet wurden von der EU-Zahlstelle bereitgestellte Auszahlungsdaten für die EU-Haushaltsjahre 2016 bis 2020. Ermittelt wurden die Finanzumfänge für Wiedereinziehungen/Rückzahlungen (nach Sanktion)/Korrektur (F103=Art der Zahlung, Code 3) für die InVeKoS-Maßnahmen. Insgesamt wurden im betrachteten Zeitraum Finanzkorrekturen in Höhe von rund 680.000 Euro an öffentlichen Mitteln vorgenommen. Dahinter standen 1.082 Buchungsvorgänge. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche Finanzkorrektur je Buchungsvorgang von 630 Euro. Bei den beiden HALM-Maßnahmen (VK und Ökolandbau) liegen die durchschnittlichen Finanzkorrekturen um die 800 Euro, bei der AGZ aufgrund der insgesamt geringeren Zahlungen je Betrieb und der Tatsache, dass die Finanzkorrekturen oft auf Verstößen gegen Cross-Compliance-Bestimmungen beruhten, für die es keine Bagatellregelung gibt, bei rund 80 Euro. Verstöße gegen Cross-Compliance-Bestimmungen betreffen oft die Viehhaltung und darunter die Kennzeichnungsvorschriften (EuRH, 2016). Es gab eine Bagatellregelung bis 2014, nach der geringfügige Verstöße nicht zu einer Sanktion führten, auch wenn sie im gleichen Betrieb und beim gleichen Prüfkriterium mehrfach festgestellt wurden. In Zuge der Einführung des sogenannten Frühwarnsystems ab 2015 (Art. 39 Abs. 3 VO (EU) Nr. 640/2014) waren auch kleinere Verstöße, wenn sie mehrfach festgestellt wurden, zu sanktionieren. Ein Ermessenspielraum von Prüfer:innen bestand seither nicht mehr. Da die Beträge bei der AGZ im Mittel recht gering ausfallen, ergeben sich daraus auch vergleichsweise geringe Prämienkürzungen. Von den 137 vorgenommenen Kürzungen bei der AGZ aufgrund von CC-Verstößen lagen nur 25 über 100 Euro. Der durchschnittliche Kürzungsbetrag bei den Beträgen unter 100 Euro lag bei 31 Euro.

Der absolute Betrag bei den Finanzkorrekturen zwischen den EU-Haushaltsjahren 2016 bis 2020 lag bei der Beibehaltungsförderung im Ökologischen Landbau am höchsten, wie Abbildung 19 zeigt. Dies gilt auch für die Anzahl der Buchungsvorgänge. Die geringsten Finanzkorrekturen wurden bei der AGZ vorgenommen, wobei die Zahl der Buchungsvorgänge an zweiter Stelle lag, was zu den schon erwähnten durchschnittlich geringen Rückzahlungsbeträgen führt.

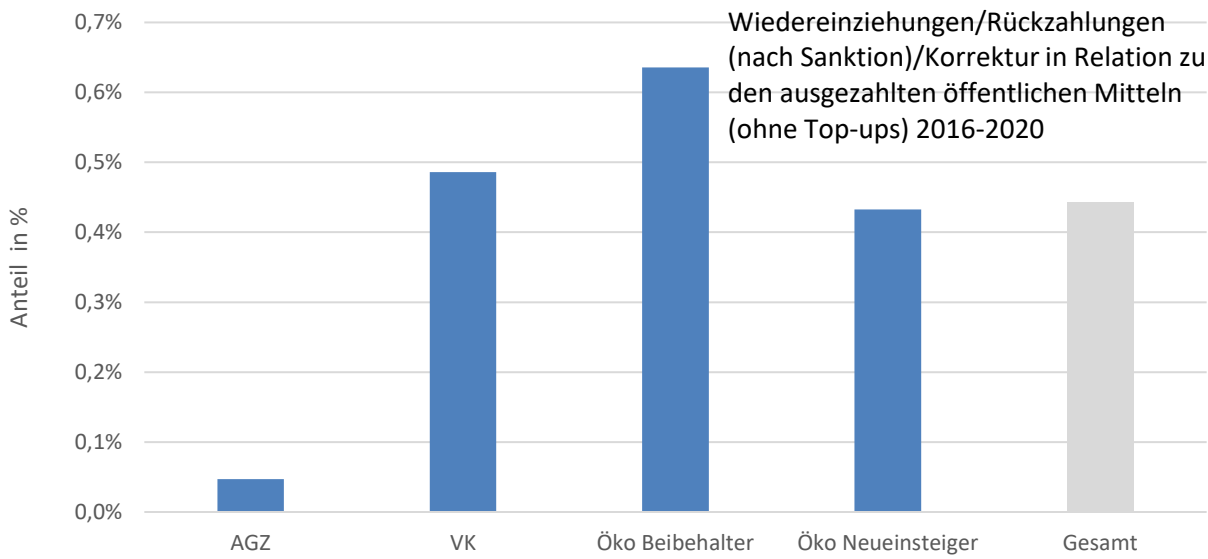
Abbildung 19: Anzahl und Höhe der Finanzkorrekturen 2016 bis 2020 nach InVeKoS-Maßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung nach WIBank (div. Jgg.).

Bezogen auf die öffentlichen Zahlungen zwischen 2016 und 2020 (ohne Top-up-Zahlungen) liegt der Anteil der Finanzkorrekturen bei 0,44 %, mit größeren Unterschieden zwischen den einzelnen Fördermaßnahmen (siehe Abbildung 20).

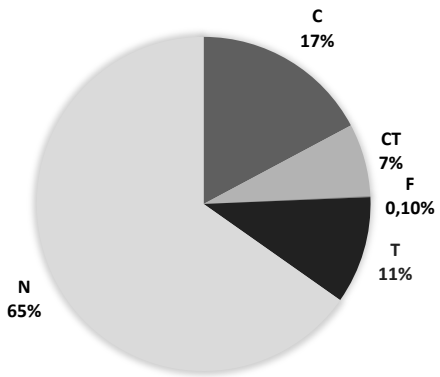
Abbildung 20: Bedeutung der Finanzkorrekturen in Relation zum Auszahlungsvolumen (ohne Top-ups)



Quelle: Eigene Darstellung nach WIBank (div. Jgg.) und HMUKLV (2023).

Das Gros der Finanzkorrekturen (65 %) bei den InVeKoS-Maßnahmen basiert auf Verwaltungskontrollen (VWK) – keine Inspektion (N) – und nicht auf den Ergebnissen von Vor-Ort-Kontrollen (VOK), auf denen 35 % der Finanzkorrekturen beruhen. Diese finden auf dem landwirtschaftlichen Betrieb (F) oder auf der Basis von Fernerkundungsinformationen (T) am Schreibtisch statt (knapp über elf Prozent). Daneben spielen Cross-Compliance-Kontrollen (C) eine Rolle, auch in Verbindung mit Fernerkundung (T) (24 %) (Abbildung 21).

Abbildung 21: Anteil der Finanzkorrekturen 2016 bis 2020 nach Art der Kontrolle bei den InVeKoS-Maßnahmen



C=Kontrolle der Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen (Cross-Compliance), T=Kontrolle per Fernerkundung, F=Kontrolle im landwirtschaftlichen Betrieb, N=keine Inspektion

Quelle: Eigene Darstellung nach WIBank (div. Jgg.) und EU-KOM (2017).

Der Landesrechnungshof Baden-Württemberg weist in einer Studie aus dem Jahr 2015 für im Jahr 2012 festgestellte Fehler[81] nach Kontrollart einen Anteil von 85 % für die VWK, sechs Prozent für die VOK und acht Prozent für CC-Kontrollen aus (LRH BW, 2015, S. 53). Das Ergebnis wurde für den ELER insgesamt ausgewiesen und stimmen mit den für den EPLR Hessen ermittelten Ergebnissen weitgehend überein, wenn zu den InVeKoS-Maßnahmen noch die Nicht-InVEKoS-Maßnahmen hinzugenommen werden. In der Gesamtbetrachtung des EPLR beruhen 89 % der festgestellten Fehler auf Verwaltungskontrollen.

Die VWK umfasst das Zuwendungsverfahren von der Antragsbearbeitung bis zur Bewilligung und Auszahlung. Jeder Antrag unterliegt dieser VWK. Rund 153 Finanzkorrekturen wurden bei den InVeKoS-Maßnahmen pro Jahr vorgenommen, mit Abstand die höchste Anzahl beim Ökologischen Landbau. Die durchschnittliche Höhe der Finanzkorrektur lag bei 582 Euro. Am geringsten fiel die Finanzkorrektur bei der AGZ mit rund 70 Euro aus.

Tabelle 21 bezieht die Finanzkorrekturen auf den Verwaltungsaufwand[82], der letztlich zu diesen Finanzkorrekturen führte. Das Verhältnis liegt im Mittel bei den InVeKoS-Maßnahmen bei 46 : 1, vergleichbar mit dem Verhältnis bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen (siehe Tabelle 16). Bei der AGZ findet sich ein sehr weites Verhältnis; die Fördervoraussetzungen entsprechen weitgehend denen der Direktzahlungen (nur mit Gebietskulisse), sodass in Folge nur wenige Finanzkorrekturen in geringem Umfang vorgenommen werden (auch in Relation zu den ausgezahlten Mitteln). Bei VK erfolgt die VWK in erster Linie IT-gestützt. Auch bei dieser Maßnahme ist das Verhältnis zwischen Aufwand und festgestellten Fehlern sehr weit. Beim Ökolandbau sind mehr Unterlagen zur Prüfung der Fördervoraussetzungen in der VWK zu sichten. Es werden mehr fehlerhafte Anträge schon durch die VWK entdeckt, die zu einer Verringerung der Förderung führen. Insgesamt ist aber festzustellen, dass der Aufwand, der in einem vereinfachten Ansatz den Verwaltungskontrollen zugerechnet wurde, sehr viel höher ausfällt im Vergleich zu anderen Bundesländern. Da insgesamt nur Maßnahmen im EPLR verblieben sind, die hinsichtlich ihres Designs weniger fehleranfällig sind, die dezentrale Umsetzung aber insgesamt mehr Aufwand erzeugt (siehe Kapitel 6.5.3.3), ergibt sich daraus ein recht weites Verhältnis (im Vergleich zu den Ergebnissen für NRW in Grajewski und Becker, 2024)

[81] Finanzielle Fehler und CC-Verstöße.

[82] In der Ermittlung der Implementationskosten haben wir nur unterschieden zwischen Förderabwicklung und VOK/Ex-post-Kontrollen. In geringfügigem Umfang wurden Kosten aus der TH angerechnet, die wir in Abzug gebracht haben.

Tabelle 21: Finanzkorrekturen basierend auf VWK bei InVeKoS-Maßnahmen

	Aus VWK[2]-Feststellungen resultierende Finanzkorrekturen in Euro	Anteil an den Finanz-korrekturen insgesamt in %	Anteil an den ausgezahlten Mitteln[1] in %	Zahl der Finanz-korrekturen aufgrund einer VWK	Höhe der ø Finanzkorrektur in Euro	Implementations-kosten 2017 für VWK[3] in Euro	VWK-Kosten zu Fehler-Relation
	Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2016 bis 2020[4]						
VK	7.982	68%	0,33%	11	739	648.865	81 : 1
Öko	79.730	66%	0,39%	121	659	1.791.052	22 : 1
AGZ	1.470	31%	0,01%	22	68	1.651.511	1.123 : 1
Gesamt	89.182	65%	0,27%	153	582	4.091.428	46 : 1

[1] ohne top-ups

[2] Finanzkorrekturen, die nicht auf VOK beruhen. F600=N

[3] In Abzug gebracht wurden von den ermittelten IK die Kosten der VOK und die Kosten der Technischen Hilfe.

[4] für die AGZ nur vier Jahre (2017 bis 2020)

Quelle: Eigene Darstellung nach WIBank (div. Jgg.) und Fährmann und Grajewski (2018).

Vor-Ort-Kontrollen[83] sind im Wesentlichen durch die Vorgaben der EU bestimmt. Der Aufwand für VOK ist in begrenztem Umfang steuerbar über organisatorische Festlegungen. In erster Linie hängt er ab vom Design und Umfang der Fördermaßnahmen. Bei AGZ und VK erfolgen die VOK im Wesentlichen über die Fernerkundung (siehe Kapitel 6.2). Dadurch wird der Prüfaufwand deutlich reduziert, da nur im Zweifelsfall einzelne Flächen in einer Nachkontrolle vor Ort überprüft werden müssen (WIBank, 2017a). Nur beim Ökologischen Landbau sind neben den Flächen auch weitere Förderkriterien und Auflagen zu prüfen, insbesondere die Viehbesatzdichte.

Tabelle 22 stellt die Finanzkorrekturen, die auf VOK basieren, den IK gegenüber, die mit der Durchführung dieser Kontrollen 2017 verbunden waren.

Tabelle 22: Finanzkorrekturen basierend auf VOK bei InVeKoS-Maßnahmen

	Aus VOK[2]-Feststellungen resultierende Finanzkorrekturen in Euro	Anteil an den Finanz-korrekturen insgesamt in %	Anteil an den ausgezahlten Mitteln[1] in %	Zahl der Finanz-korrekturen aufgrund einer VOK	Höhe der ø Finanzkorrektur in Euro	Implementations-kosten 2017 für VOK in Euro	VOK-Kosten zu Fehler-Relation	Anteil der VOK-Kosten an den IK gesamt in %
	Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2016 bis 2020[3]							
VK	3.742	32%	0,16%	4	985	56.200	15 : 1	8%
Öko	40.992	34%	0,20%	31	1.314	421.500	10 : 1	19%
AGZ	3.284	69%	0,03%	39	84	175.625	53 : 1	10%
Gesamt	48.017	35%	0,15%	74	649	653.325	14 : 1	14%

[1] ohne top-ups

[2] einschließlich Cross Compliance

[3] für die AGZ nur vier Jahre (2017 bis 2020)

Quelle: Eigene Darstellung nach WIBank (div. Jgg.) und Fährmann und Grajewski (2018).

Im Vergleich zu den VWK haben VOK einschließlich der CC-Kontrollen eine wesentlich geringere Bedeutung für Finanzkorrekturen. Im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 kam es zu 74 Finanzkorrekturen in Folge einer VOK-Feststellung. Die durchschnittliche Höhe lag bei 649 Euro. Die von VOK verursachten Finanzkorrekturen lagen mit durchschnittlich etwa 1.300 Euro beim Ökologischen Landbau am höchsten. Beim Ökolandbau basieren 19 % der Finanzkorrekturen auf VOK. Von den drei im EPLR verbliebenen InVeKoS-Maßnahmen ist es hinsichtlich der

[83] Unter VOK wurden gemäß EU-KOM (2017) die in Feld F600 aufgeführten Ausprägungen zusammengefasst: C=Kontrolle der Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen (Cross Compliance), F=Kontrolle im landwirtschaftlichen Betrieb, T=Kontrolle per Fernerkundung.

Fördervoraussetzungen und Auflagen auch die anspruchsvollste Maßnahme. Bei den beiden anderen InVeKoS-Maßnahmen spielt die VOK hinsichtlich der Finanzkorrekturen eine untergeordnete Rolle.

Die Implementationskosten für VOK liegen 2017 bei rund 650.00 Euro. Damit liegt die VOK-Kosten zu Fehler-Relation im Mittel bei 14 : 1. D. h., die Kosten der VOK sind 14 mal höher als durch die zurückgeforderten Beträge. Der LRH BW (2015) hat für ELER-InVeKoS im Jahr 2012 ein Verhältnis von 67 : 1 ermittelt und kommt zu dem Schluss, dass die VOK-Kosten in Relation zu den dadurch korrigierten Fehlern unwirtschaftlich sind. In NRW lag das Verhältnis bei 27 : 1. Das in Hessen ermittelte Verhältnis fällt im Durchschnitt enger aus. Dies liegt zum einen an einer effizienten Organisation der VOK, zum anderen an der Konzentration auf weniger komplexe und weniger fehleranfällige Maßnahmen. Da aber der VOK-Aufwand bei den InVeKoS-Maßnahmen im Vergleich zu den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen (siehe auch Abbildung 11) einen hohen Anteil ausmacht, ist weiteres Vereinfachungspotential auszuloten, soweit der EU-Rahmen dies zulässt.

6.5.3.3 Organisation

In Hessen werden alle InVeKoS-Maßnahmen von den landrätlichen Verwaltungen umgesetzt. Ausnahme bildet die Förderung des ökologischen Weinbaus mit dem RP Darmstadt als Bewilligungsstelle.

Tabelle 23 stellt den (relativen) Umsetzungsaufwand der drei InVeKoS-Maßnahmen von Hessen im Vergleich zu anderen Länderprogrammen dar. Mit Ausnahme von NRW, das seine InVeKoS-Maßnahmen zentral bewilligt (unter Rückgriff auf die Kreisstellen der Landwirtschaftskammer NRW als antragsannehmender Stelle), weisen alle anderen Bundesländer eine dezentrale Bewilligungsstruktur auf. Nur Hessen hat für die betrachteten InVeKoS-Maßnahmen die Kreise als Bewilligungsebene gewählt. Absolut setzt Hessen deutlich mehr AK in den drei InVeKoS-Maßnahmen seines EPLR ein. Bei den AK/100 Hektar und den AK/Antrag gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Länderprogrammen, die sich auch mit der gewählten Organisationsstruktur erklären lassen. Je dezentraler die Bewilligungsstruktur aufgesetzt ist, desto höher fallen die AK je 100 Hektar oder Antrag aus. Dies ist auf erforderliche personelle Mindestausstattung zurückzuführen, die je Bewilligungsstelle erforderlich ist, und einem höheren Koordinations- und Abstimmungsaufwand, sowohl horizontal als auch vertikal. Des Weiteren fallen, und dies gilt vor allem in der Zeit der Bearbeitung des Gemeinsamen Antrags, im Rahmen dessen auch die InVeKoS-Maßnahmen des EPLR beantragt werden, erhebliche Arbeitsspitzen an, die auch personell unterlegt werden müssen.

Tabelle 23: Vergleich des Umsetzungsaufwandes in AK ausgewählter InVeKoS-Maßnahmen (bezogen auf die verausgabten Mittel, die Förderflächen und Anträge)

	Zentrale Bewilligungsstruktur				Dezentrale Bewilligungsstruktur							
					Mittelinstanz [2]				Kreise/Landratsämter			
	AK	AK je ø Mio. Euro verausgabte Mittel 2016-2018	AK/100 ha	AK/Antrag	AK	AK je ø Mio. Euro verausgabte Mittel 2016-2018	AK/100 ha	AK/Antrag	AK	AK je ø Mio. Euro verausgabte Mittel 2016-2018	AK/100 ha	AK/Antrag
Ökolandbau												
HE 3)									26,0	1,381	0,031	0,014
NI/HB					9,7	0,582	0,014	0,005				
NRW 1)	5,4	0,376	0,008	0,003								
SH					4,3	0,364	0,010	0,008				
Ausgleichszulage												
HE									22,9	1,204	0,007	0,002
NI/HB					16,2	0,967	0,004	0,001				
NRW 1)	5,5	0,575	0,004	0,001								
SH					0,4	0,281	0,005	0,003				
Vielfältige Kulturen												
HE									8,5	3,478	0,028	0,020
NRW 1)	3,2	0,292	0,003	0,003								
SH					1,6	1,526	0,012	0,016				

1) Zusätzlich sind Kreisstellen der Landwirtschaftskammer in die Antragsannahme eingebunden.

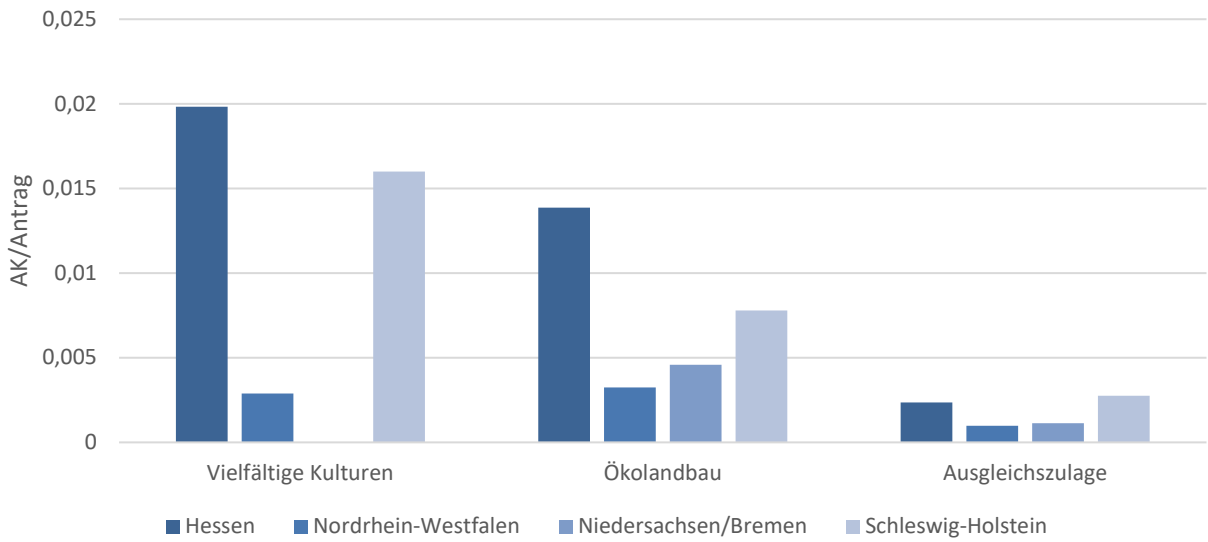
2) Als Mittelinstanz gelten die Bezirksregierungen, aber auch Fachverwaltungen, Bezirksstellen der Landwirtschaftskammer:

3) Die Bewilligung für den ökologischen Weinbau erfolgt beim RP Darmstadt.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

Abbildung 22 stellt den Umsetzungsaufwand je Antrag dar. Abgestellt wird auf die eingesetzten AK, um die in den Bundesländern vorhandenen Gehaltsunterschiede auszugleichen. Dies betrifft in erster Linie die WIBank in Hessen, die mit den angesetzten MAK mit vergleichsweise hohen Kosten in der IK-Analyse berücksichtigt wurde. Bei den Vielfältigen Kulturen und beim Ökolandbau werden in Hessen je Antrag deutlich mehr AK eingesetzt, im Vergleich zu den anderen Bundesländern. Bei der Ausgleichszulage liegt der AK-Einsatz je Antrag in Hessen und Schleswig-Holstein über dem der anderen Bundesländer. Schleswig-Holstein setzt konzeptionell die AGZ jedoch anders als in allen anderen Bundesländern um; seit 1977 wird nur noch der Ausgleich spezifischer Standortnachteile in den „Kleinen Gebieten“ gefördert (Bathke, 2018).[84]

Abbildung 22: Umsetzungsaufwand 2017 je Antrag

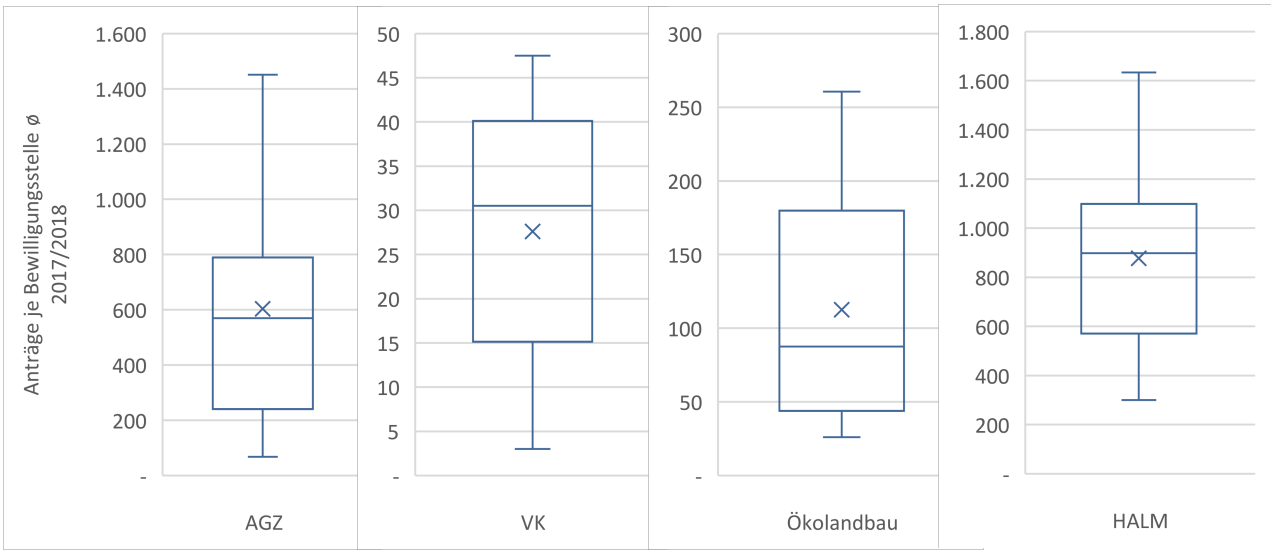


Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

Die dezentrale Organisationsstruktur bringt es mit sich, dass es eine erhebliche Spreizung bei der Zahl der je Landratsamt zu bearbeitenden Anträge gibt (siehe Abbildung 23). Bei der AGZ ist dies auf die Gebietskulisse zurückzuführen, bei VK auf die räumliche Verteilung von Ackerflächen und im Ökologischen Landbau auf die regional unterschiedliche Inanspruchnahme. Es zeigen sich aber auch bei den übrigen HALM-Maßnahmen insgesamt große Unterschiede in den Antragszahlen, wie Abbildung 23 zeigt. Unabhängig vom Antragsvolumen muss bei allen Landratsämtern ein Mindestmaß an Personal bereitgestellt werden, um das erforderliche Vier-Augen-Prinzip einzuhalten, das durch die Rechtevergabe in den IT-Systemen zusätzlich gesteuert wird. Des Weiteren müssen die erforderlichen Kenntnisse der IT-Programme und der Richtlinien aktuell gehalten werden.

[84] Konkret wird die AGZ auf den Inseln Amrum, Föhr, Pellworm und Sylt gefördert. Ein höherer relativer Aufwand ist vor allem durch das geringere Fördervolumen und den höheren Verwaltungsaufwand z. B. bei der Durchführung von VOK bedingt.

Abbildung 23: Verteilung der Anträge bei Flächenmaßnahmen im Durchschnitt der Jahre 2017/2018 in den Landratsämtern



Lesehinweis: Der Boxplot zeigt die Minimal- und Maximalwerte (untere und obere Antennen), das untere und obere Quartil (Anfang und Ende der Box), den Median (Strich innerhalb der Box) und den arithmetischen Mittelwert (x).

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von WIBank (div. Jgg.) und WIBank (2018b, 2019).

Die dezentrale Bewilligungsstruktur entspringt der politischen Weichenstellung Mitte der 2000er Jahre und ist somit als „Unveränderliche" anzusehen, führt aber zu einem höheren Aufwand, wie es die Rückmeldung einer Bewilligungsstelle exemplarisch ausführt: *„Also ich denke, dieses Dezentrale kostet schon auch Kapazitäten, das ist ganz klar, […] alles muss in jedem Landkreis nochmal letztlich vorgehalten werden. […], wenn man einen zentralen Durchgriff hat, dann gibt es zu bestimmten Sachen halt eine Regelung und wird nicht 16 mal noch irgendwie überprüft oder anders geregelt oder feinjustiert"*.

Wie schon im Bericht zur Analyse der Inanspruchnahme (Schnaut et al., 2018, S. 151) herausgestellt, sind die Strukturen auf der landrätlichen Ebene sehr heterogen; Umorganisations- und Umstrukturierungsprozesse gehen weiter. Dies erschwert den Aufbau fester stabiler Bezüge innerhalb der mehrstufigen Förderverwaltung des hessischen EPLR. Gerade diese Diversifizierung der Strukturen war aber ein Kernziel der Strukturreformen in den 2000er Jahren. Im InVeKoS-Bereich, der neben den drei Maßnahmen des EPLR auch noch das HALM und die Direktzahlungen umfasst, ist die Binnenorganisation der Bewilligungsstellen unterschiedlich. In der interviewten Bewilligungsstelle bearbeiten alle Mitarbeiter:innen die Flächenanträge, würdigen diese und sind zuständig für die Verwaltungskontrolle. Für den Ökolandbau und die AGZ gibt es darüber hinaus noch spezielle Sachbearbeiter im gehobenen Dienst, die Richtlinien und Schwerpunktthemen im Auge behalten und als Multiplikatoren an andere Personen weitergeben. In anderen landrätlichen Verwaltungen ist die Organisation bei der Bearbeitung der Flächenmaßnahmen stärker getrennt. Ausdruck hierfür ist auch die Abfrage, in welchem Umfang die Prüfung des Gemeinsamen Antrags anteilig bei den IK der drei EPLR-Maßnahmen zu berücksichtigen ist (siehe Kapitel 3.3.2). Die Ergebnisse fielen aufgrund der heterogenen Strukturen sehr unterschiedlich aus.

Aus Sicht der landrätlichen Verwaltungen fungiert die „*Bewilligungsstelle als Sprachrohr in der Region*". Die räumliche Nähe zur Kundschaft wird als großer Vorteil gesehen. *„Dadurch, dass wir eine regionale Aufteilung haben, kennen die Mitarbeiter viele Landwirte persönlich über Jahre durch die Vorsprachen und so weiter. […] Ja, diese Bindung in der Region, das würde ich schon mal sagen, ist was ganz Wichtiges und das empfinden die Landwirte auch so."* Es besteht eine ausgeprägte Kundenorientierung, die auch wertgeschätzt wird. *„Und da sind die immer dankbar, wenn sie Fragen haben, wenn sie vor Ort weitergeholfen bekommen."* Auch aus Sicht der WIBank ist die regionale Komponente im Flächenbereich sehr wichtig, insbesondere durch Ansprechpersonen für die landwirtschaftlichen Betriebe. *„Umgekehrt kennen auch die Bewilligungsstellen ihre Antragsteller sehr gut und wissen auch, wo es einen speziellen Beratungs- oder auch Kontrollbedarf gibt."*

Zusammenarbeitsstrukturen

Neben Dienstbesprechungen, die seitens der WIBank und der Fachreferate anberaumt werden, gibt es auch informellere Austauschformate zwischen den Bewilligungsstellen. *„[Wir] besprechen auch immer so die Themen, die uns als Bewilligungsstellen beschäftigen und die vielleicht auch die Kollegen beschäftigen, um auch vielleicht einmal im Jahr Vorschläge zu erarbeiten oder Themen an die vorgesetzten Stellen weiterzutragen."*

Auf der Programmsteuerungsebene funktioniert der Austausch zwischen der WIBank und dem Fachreferat in beiden Richtungen sehr gut. Es gibt einen engen Austausch in Form eines monatlichen Jour Fixes. Dies hatte bereits der Inanspruchnahmebericht (Schnaut et al., 2018, S. 151f.) im Vergleich zur vorherigen Förderperiode angemerkt. Umsetzungsfragen und fachliche Fragen werden deutlich integrativer betrachtet.

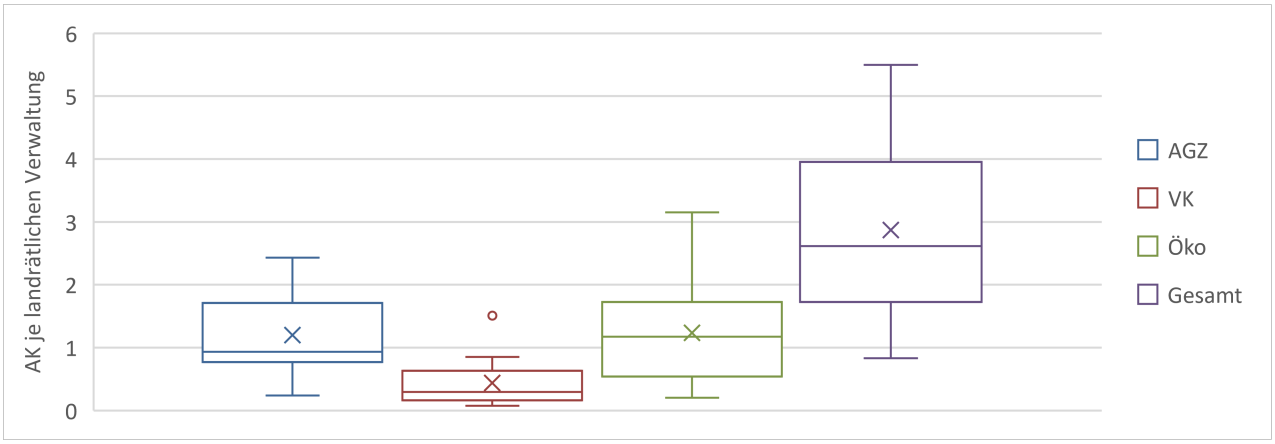
In der vertikalen Zusammenarbeit sind die Rückmeldungen der Bewilligungsstellen deutlich positiver im Vergleich zur Vorperiode. *„Die Zusammenarbeit, so wie wir sie jetzt kennen, funktioniert eigentlich ganz gut."* Die Unterstützung durch die WIBank und das Fachreferat wird als positiv eingeschätzt. Das Fachreferat ist sehr präsent; positiv wird die Ausnutzung des Richtlinienspielraums seitens des Fachreferats bewertet. Aus Sicht der Bewilligungsstellen hat die WIBank deutlich mehr Fachkompetenz in Richtung Agrarverwaltung aufgebaut, während sie sich früher eher dem Bankenbereich zugeordnet hätte. Die Kritik, dass den Bewilligungsstellen zu wenig Ermessen eingeräumt wird, wird aber nach wie vor geäußert. Man würde sich mehr Vertrauen in die Fachkompetenz der unteren Ebene wünschen und weniger kleinteilige Regelungen. Diese Kritik findet man allerdings auch in den anderen Bundesländern und zwar insbesondere in den Verwaltungen, die neben der Bewilligungsfunktion auch noch für fachliche Aufgaben zuständig sind. Die WIBank muss aber als Zahlstelle anlastungsfreie Verfahren gewährleisten und dies bedingt, Verwaltungs- und Kontrollpfade aufzusetzen und – insbesondere im EU-Kontext – einen einheitlichen Vollzug sicherzustellen. Dadurch wird das Ermessen, das im nationalen Förderkontext existiert, deutlich eingeschränkt.

Das internetbasierte Portal Teamraum wird von den Bewilligungsstellen als nützlich angesehen, weil die rechtlichen Grundlagen, Vorschriften und Rundschreiben systematisch abgelegt sind. Daneben pflegen die Bewilligungsstellen auch eigene Dokumentensysteme, auf die die Mitarbeiter:innen direkt zugreifen können. Wünschenswert wäre aus Sicht der Bewilligungsstellen, wenn Teamraum auch als Austauschplattform fungieren würde, in die sie ihre Problemstellungen einspeisen könnten. Derzeit würde die Kommunikation eher hierarchisch über E-Mails laufen. Der Aufbau einer FAQ-Sammlung könnte eine Verbesserungsmöglichkeit sein: *„Dass man ein Problem schildert als Bewilligungsstelle, was einen beschäftigt, was hier und da auch noch andere Bewilligungsstellen beschäftigt, und dass da dann mit Zahlstelle und Ministerium gegebenenfalls ein Austausch stattfindet. […] Das wird alles eigentlich über E-Mails nur gemacht und der Nachteil daran ist halt, dass oftmals dann nur dem Anfragenden geantwortet wird und die anderen kriegen es nicht mit, beschäftigen sich vielleicht aber mit ähnlichen Problemen […], bis dann vielleicht irgendwann mal merkt: Okay, es ist dann doch nicht nur die eine Bewilligungsstelle gewesen, sondern sozusagen es sind jetzt fünf oder sieben oder wieviel auch immer. Und dann wird dann wieder eine Rundmail gebracht. Also, ja, da gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten."*

6.5.3.4 Personal

Hinsichtlich der zur Umsetzung des EPLR eingesetzten AK sind die landrätlichen Verwaltungen quantitativ sehr unterschiedlich aufgestellt, wie Abbildung 24 zeigt.

Abbildung 24: AK in den landrätlichen Verwaltungen 2017 zur Umsetzung der InVeKoS-Maßnahmen



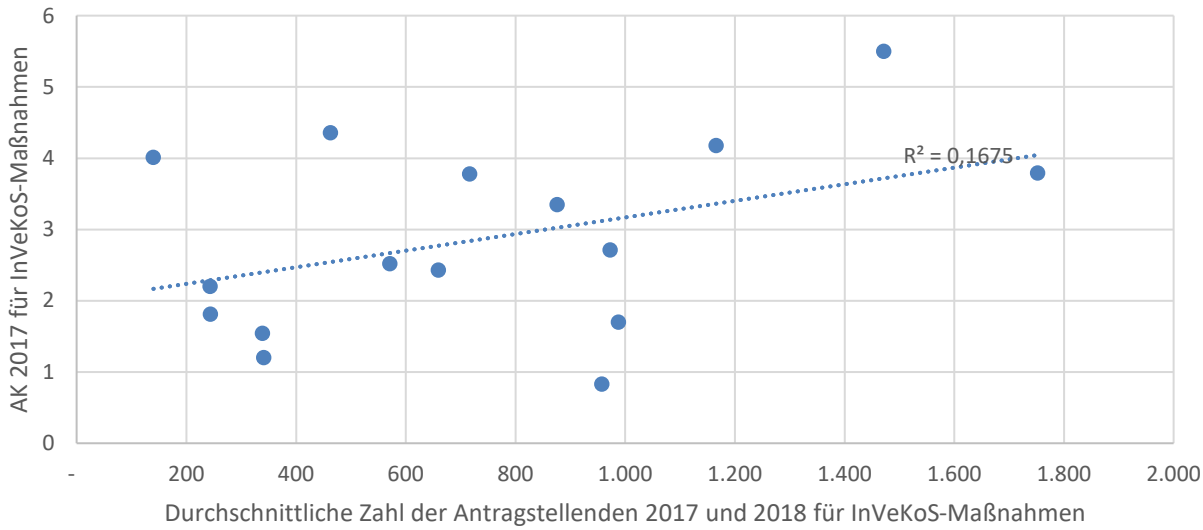
Lesehinweis: Der Boxplot zeigt die Minimal- und Maximalwerte (untere und obere Antennen), das untere und obere Quartil (Anfang und Ende der Box), den Median (Strich innerhalb der Box) und den arithmetischen Mittelwert (x).

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2018).

Die heterogene Personalausstattung zwischen den landrätlichen Verwaltungen ist nur gering korreliert mit den Antragszahlen in den jeweiligen Kreisen, wie Abbildung 25 zeigt. Dies hängt zusammen mit dem oben schon erwähnten Grundaufwand, der unabhängig von den Fallzahlen anfällt, mit der Personalplanung und Stellennachbesetzung vor Ort, die je nach finanzieller Situation der Kommunen und Präferenzen des Landrats unterschiedlich ausfällt (siehe auch Ausführungen in Schnaut et al., 2018S. 151), und dem Vier-Augen-Prinzip, das unabhängig von den Antragszahlen eine personelle Grundausstattung erfordert, um die verschiedenen Verwaltungs- und Prüfpfade von unterschiedlichen Personen bearbeiten zu können. Da die Antragsbearbeitung IT-gestützt läuft, sind die Rechte für die Arbeitsschritte auch schon durch das IT-Programm vorgegeben.

Bei den drei im Programm verbliebenen InVeKoS-Maßnahmen findet sich in allem Landratsämtern zwar eine unterschiedliche Zahl von Anträgen. Eine kritische Masse an Anträgen wird jedoch erreicht, um Routinegewinne, insbesondere mit dem Umgang der eingesetzten IT-Systeme, zu realisieren (siehe Abbildung 23). Bei den außerhalb des EPLR umgesetzten HALM-Maßnahmen sieht dies anders aus, weil sich die vielfältigen Fördergegenstände regional sehr unterschiedlich verteilen, und es Ämter gibt, bei denen nur sehr wenige Förderanträge gestellt werden.

Abbildung 25: Zusammenhang zwischen dem Personalaufwand und den Antragszahlen für InVeKoS-Maßnahmen in den landrätlichen Verwaltungen



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von WIBank (div. Jgg.) und Fährmann und Grajewski (2018).

Zwischen den InVeKoS-Maßnahmen sind Unterschiede erkennbar, wie Abbildung 25 zeigt. Die Ausgleichszulage mit ihrem sehr geringen Auflagenniveau und der überwiegend IT-gestützten Verwaltungskontrolle weist den geringsten Zusammenhang zwischen den AK und den Fallzahlen auf. Es folgen die Vielfältigen Kulturen. Ein stärkerer Zusammenhang ist nur beim Ökologischen Landbau zu erkennen, da neben der Prüfung der beantragen Flächen (Größe und Kulturartengruppe) auch noch weitere Prüfungen durchgeführt werden müssen und zumindest bei Neueinsteigern der Bedarf bei der Antragsberatung auch höher ausfallen dürfte.

Insgesamt ist der Personalbestand für die *„normale tägliche Arbeit“* ausreichend, auch wenn in den Zeiten, in denen der Gemeinsame Antrag zu bearbeiten ist, hohe Arbeitsspitzen in den landrätlichen Verwaltungen zu bewältigen sind. Es wurde in den Interviews allerdings auch betont, dass es schwieriger wird, freiwerdende Stellen nachzubesetzen. Dies gilt bislang weniger für den Verwaltungsbereich, sondern stärker für technische Mitarbeiter:innen, insbesondere Agraringenieur:innen. Zudem sei die Entlohnung im Öffentlichen Dienst teilweise nicht konkurrenzfähig; ein Plus sei in erster Linie die Arbeitsplatzsicherheit. Technische Mitarbeiter:innen werden zwar besser entlohnt im Vergleich zu den Verwaltungsmitarbeiter:innen. Es handelt sich aber generell um Stellen im gehobenen Dienst. Nur Leitungsstellen sind dem höheren Dienst zugeordnet. In der Landesverwaltung war der Stellenkegel höher; mit der Integration in die landrätlichen Verwaltungen hat sich der Stellenkegel angepasst.

Insgesamt sind personell sehr unterschiedlich aufgestellte Organisationseinheiten auf Landratsebene entstanden, sowohl quantitativ als auch qualitativ. Sowohl die finanzielle Situation als auch die politische Prioritätensetzung hat Einfluss auf die Personalausstattung. So hängt die Nachbesetzung von Stellen beispielsweise davon ab, ob ein Landkreis unter dem Schutzschirm steht. Auch gab es in Kreisen durch die jeweiligen Haupt- und Personalämter Organisationsuntersuchungen, die zu einem Stellenabbau geführt hätten oder zumindest zu einem partiellen Verlust von Stellen im höheren Dienst. Generell gäbe es auch eine Tendenz, freiwerdende Stellen mit Verwaltungskräften zu besetzen, da einfacher auf Personal aus den landrätlichen Verwaltungen zurückzugreifen wäre. Inzwischen ist die Landwirtschaftsverwaltung in der Kreisverwaltung etabliert, sodass die anfänglichen Berührungsängste, bei einer technischen Verwaltungsbehörde zu arbeiten, abgebaut wurden und die Stellen auch für die bei den Kommunen im allgemeinen Verwaltungsdienst ausgebildeten Verwaltungskräfte attraktiver geworden sind.

Aus Sicht der Zahlstelle kommt es bei den Landratsämtern vor allem auf das Mischungsverhältnis an. Es sei wichtig, *„neben den Verwaltungskräften für den Bereich Fläche auch Agraringenieure vor Ort zu haben. Wenn beispielsweise der TPD eine Prüffeststellung hat, ist es wichtig, im Amt jemanden zu haben, der die Flächen kennt und eine entsprechende Würdigung der Prüffeststellung anfertigen kann."* Die Bewilligungsstellen müssen als Teil der Zahlstelle eine ausreichende Fachlichkeit für die Ausführung ihrer Tätigkeiten vorhalten. Die fachliche Kompetenz wird sinken, wenn es nicht gelingt, die Stellen adäquat nachzubesetzen. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten versucht die WIBank, Kapazitätsaufbau in einzelnen Themenfeldern zu unterstützen. Im Bereich der Flächenmaßnahmen sind vor allem auch IT-Schulungen wichtig, da das gesamte Antragsverfahren IT-gestützt läuft. Grundsätzlich sind aber die Landkreise selbst für die Gewährleistung einer ausreichenden Fachlichkeit des eingesetzten Personals verantwortlich.

6.5.3.5 IT

Bei den flächenbezogenen InVeKoS-Maßnahmen ist die Funktionalität der IT eine entscheidende Determinante des Implementationsaufwandes. In der Implementationskostenanalyse für die Förderperiode 2007 bis 2013 wurden erhebliche strukturelle Probleme in der IT-Architektur aufgezeigt, die die Abwicklung der InVeKoS-Maßnahmen problematisch gestalteten. Dies lag im Wesentlichen daran, dass das genutzte System SEStERZ veraltet war. Angeschoben wurde ein Prozess zur Entwicklung eines neuen Programmes im Rahmen des Vorhaben LAWI 2014. Die hatte auch zur Folge, dass in SEStERZ nur noch das absolut Notwendige in die Anpassung investiert wurde. Hinzu kam, dass die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) als Rechenzentrum keine Korrekturauslieferung für Software oder Daten (patches) in der Nacht oder am Wochenende durchführte, sodass das System häufiger tagsüber in der Arbeitswoche heruntergefahren wurde, auch in Phasen, in denen es ohnehin schon eine erhebliche Arbeitsverdichtung gab.

Das Projekt LAWI 2014 wurde 2014 abgeschlossen, ist aber nie produktiv gegangen. Nach einer Reflexionsphase hat sich die WIBank entschieden, Betrieb und Weiterentwicklung der EDV-Systeme für die Flächenförderung auszuschreiben. Anfang 2017 wurde der Zuschlag erteilt. Der Dienstleister, der SEStERZ entwickelt hat, ist auch für die Programmierung der neuen EDV-Programme zuständig. Seit 2017 wird im Hintergrund programmiert, zunächst im Bereich der geobasierten Online-Antragstellung, dann schrittweise die in die Jahre gekommene Software zur Antragsbearbeitung.

Seit 2017 erfolgt die Flächenförderung ausschließlich über die digitale Antragstellung, zunächst via Datenstick. Es handelte sich um ein System, bei dem USB-Sticks versandt wurden und der bearbeitete Antrag dann im Amt eingelesen wurde und der von Hand unterschriebene Datenbegleitschein beigefügt werden musste. Damit wurden die rechtlichen Vorgaben der EU ab 2018 erfüllt. Seit 2021 ist die Online-Antragstellung für den Gemeinsamen Antrag produktiv und verbindlich eingeführt, wobei mit dem Start und der ersten Antragstellung noch einige „Kinderkrankheiten" ausgeräumt werden mussten.[85]

Damit hat Hessen später als die anderen Bundesländer auf die Online-Antragstellung[86] umgestellt, was auch mit der hohen Quote der Papierantragstellung zu Beginn des Umstellungsprozesses zu tun hatte (siehe Schnaut et al., 2018S. 168f). Es wurde ein schrittweises Vorgehen zur Umstellung auf die Online-Antragstellung gewählt, unter Einbeziehung der Ämter und der Nutzer:innen. Corona hat den Digitalisierungsprozess noch weiter unterstützt, weil *„man da fast froh war, dass es diese Form der Antragstellung jetzt gab, kontaktlos. Das hat das noch einmal einfacher gemacht, das wirklich jetzt durchzudrücken. Sonst wäre die Zahl der beharrlichen Papierantragsteller sicherlich größer gewesen."* In wenigen Fällen gab es weiterhin Sonderfälle, die nicht in der

[85] https://www.helaba.com/de/projekte/die-entwicklung-des-agrarportals-hessen-ein-thriller-aus-der-wibank.php#Papier--Zeit-und-Geld-sparen

[86] Wobei händisch unterzeichnete Datenbegleitscheine in den anderen Bundesländern auch zum Teil erst mit der Förderperiode ab 2023 abgeschafft wurden.

Lage waren, ihren Antrag digital zu stellen. Während Corona wurden aber digitale Lösungen gefunden, auch unterstützt durch Telefonberatung. Die Bewilligungsstellen hoffen auch, dass der persönliche Kundenkontakt durch interaktive Formate in der Online-Antragstellung in Teilen wiederbelebt wird, indem man als Sachbearbeitung Antragstellende direkt im Agrarportal unterstützen kann, wenn Probleme bei der Antragstellung auftreten.

Neben der 2021 erfolgten Umstellung auf die Online-Antragstellung ist das Aufsetzen einer neuen Antragsbearbeitungssoftware das zweite Projekt, das ab der Förderperiode ab 2023 vollumfänglich zum Einsatz kommt. Ab 2017 wurde von dem beauftragten IT-Unternehmen parallel gearbeitet. SEStERZ wurde, um die Abwicklung der InVeKoS-Maßnahmen zu garantieren, weiter gepflegt. Im Hintergrund wurde die neue Software zur Antragsbearbeitung in SAP programmiert. Die einzelnen Rechenkerne werden schrittweise abgelöst. Zum Zeitpunkt der Befragung war dies für die AGZ schon erfolgt. Damit einher geht auch die Entwicklung einer benutzerfreundlicheren Bedieneroberfläche. Die Ablösung der in die Jahre gekommenen Antragsoftware war dringend erforderlich, wie die Rückmeldungen zur schriftlichen Erhebung zeigen:

- *Programmverfügbarkeit z. B. durch häufige Neuprogrammierungen eingeschränkt; permanent neue Eingriffe/Programmierungen, welche die Verwaltungskontrolle erheblich erschweren bzw. Mehrarbeit verursachen; systembedingte Probleme, ständige Nachberechnungen.*
- *Kein Meldesystem für Fehler implementiert, Fehlermeldung und Behebung funktioniert zwar, ist aber verbesserungsbedürftig, frühe „Freigabe" des Auszahlungsprogramms, aber mit erheblichen Fehlern. Keine Plausibilisierung in Antragstellersoftware möglich. Anbauanteile müssen von Antragstellung manuell zusammengerechnet und überprüft werden.*

Insgesamt wurde von den Bewilligungsstellen schon eine Verbesserung gesehen, die aber auch an die besser in der IT abbildbare Struktur von HALM im Vergleich zum HIAP zurückzuführen war. Aus Sicht der EU-Zahlstelle ist HALM jedoch mit seinen möglichen Kombinationen weiterhin so komplex, dass nicht alle potentiellen Varianten getestet werden konnten. *„Die Kritik aus den Bewilligungsstellen kommt in der Regel aus Arbeitsspitzen heraus, wo es sehr lästig ist, wenn tatsächlich die Software den Sonderfall nicht mit abdeckt und man die Akte noch mal in die Hand nehmen muss."* Dies ist ein generelles Problem bei der Entwicklung einer Software zur Antragsbearbeitung, die eine intensive Abstimmung zwischen der Fachebene, den Bewilligungsstellen und den Programmierer:innen erfordert, um Standardverfahren zu definieren und die Kosten im Blick zu behalten, ohne die Förderinhalte zu stark durch einen Standardisierungszwang zu beschneiden. Diese Problemstellung betrifft allerdings noch stärker die HALM-Maßnahmen außerhalb des EPLR. Die beiden im EPLR verbliebenen HALM-Maßnahmen, die VK und der Ökologische Landbau, sind weniger komplex hinsichtlich ihrer Auflagen und die AGZ entspricht von ihrem Design ohnehin eher den Direktzahlungen der 1. Säule.

Die einzelnen Rechnerkerne wurden schrittweise abgelöst und zunächst noch unter das alte User Interface gehängt. Anfang 2023, also mit Antragstellung im GAP-Strategieplan, war der Umzug auf ein besserer und moderneres User Interface vorgesehen, was zunächst den Abschluss des Projektes bedeutete.

Schon mit der Beauftragung des neuen Dienstleisters im Jahr 2017 war der Umzug auf ein neues leistungsfähigeres Rechenzentrum verbunden. Von diesem Umzug erwartete man geringere Ausfallzeiten, einen Zeitgewinn auf Seiten der umsetzenden Stellen und ggf. eine Reduzierung von Fehlern, die durch die vom ehemaligen Rechenzentrum verursachte Arbeitsverdichtung entstanden sind.

Die Einführung der geobasierten Online-Antragstellung führte auch in Hessen zu einem erheblichen Mehraufwand, insbesondere durch das iterative Vorgehen bei der Einführung. Andere Bundesländer haben sich im Vergleich zu Hessen für die Umstellung auf die Online-Antragstellung aller Antragstellenden in einem Jahr entschieden. Das Vorgehen in Hessen entspricht einem gewandelten Verständnis für die Entwicklung von Softwarelösungen bei der WIBank, nach den Erfahrungen mit LAWI 2014 (Schnaut et al., 2018, S. 169), mit umfangreicheren Test- und Reflexionsphasen mit Bewilligungsstellen und Nutzer:innen.

Von der Online-Antragstellung verspricht sich Hessen auch eine Senkung des Verwaltungsaufwandes für die Bewilligungsstellen. Je fehlerfreier Anträge eingereicht werden, indem entsprechende Plausibilitätsprüfungen schon den Antragsanstellenden auf Fehler hinweisen, desto weniger Aufwand besteht im anschließenden Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren.

Die Systeme, sowohl für die Online-Antragstellung als auch die Antragsbearbeitung, müssen kontinuierlich an die neuen Rahmenbedingungen angepasst werden. Die gilt aufgrund der vom Land veränderten Förderbedingungen, im GAP-Strategieplan ab 2023 aber vor allem hinsichtlich der vom Bund gesetzten Vorgaben zu Konditionalitäten und Öko-Regelungen und deren Umsetzung in die hessischen IT-Systeme sowie die Ausgestaltung der Schnittstellen zu den hessischen InVeKoS-Maßnahmen. Die Aktualisierung der IT, vor allem, wenn neue Rahmenbedingungen erst sehr kurzfristig vor Antragsterminen geklärt sind, in Phasen, in denen der Gemeinsame Antrag schon zu stellen ist, sorgt für Störungen, die in der Landwirtschaft für erhebliche Unmut sorgen (Awater-Esper, 2024), aber der Komplexität der IT-Systeme und der dahinter liegenden Verfahren geschuldet sind.

Noch in der Förderperiode 2014 bis 2022 wurde begonnen, die Einführung des sogenannten Flächenmonitorings vorzubereiten. Im Wesentlichen umfasst das Flächenmonitoring die Beobachtung landwirtschaftlicher Flächen anhand von Satellitendaten. Zum Zeitpunkt der Interviews in 2021 war das Flächenmonitoring in Hessen noch in der Erprobungsphase. Eine gewisse Skepsis wurde geäußert, da in Hessen weite Gebiete der Landesfläche in alten Realteilungsgebieten liegen und dementsprechend Flächen häufig sehr klein sind. *„Die Sentinel-Kameras dieser beiden Satelliten, da hat ein Pixel eine Kantenlänge von zehn Metern. Wir haben Flächen in Hessen, die schmaler sind als das, deutlich schmaler. Die Frage ist, wie kommt eine KI mit dann diesen Bildern klar."* Die WIBank hat verschiedene Varianten getestet und sich aktiv in die bestehenden Arbeitsgruppen eingebracht. Das Flächenmonitoring wird inzwischen für alle flächenbezogenen Interventionen eingesetzt. Es werden die folgenden Fördervoraussetzungen pro entsprechender Antragsfläche geprüft (WIBank, 2024):

- Die Richtigkeit der im Gemeinsamen Antrag angegebenen Kulturart,
- die Durchführung einer Mindesttätigkeit auf aus der Produktion genommenen Flächen,
- die Einhaltung der Sperrfrist auf aus der Produktion genommenen Flächen,
- die Durchführung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit auf Dauergrünland,
- das Vorhandensein von nicht beihilfefähigen Flächen auf den Antragsparzellen.

Das Flächenmonitoring bietet auch die Möglichkeit, Antragstellende in den Kontrollprozess einzubinden und Antragsprozesse zu unterstützen und zu beschleunigen (Brand und Büker, 2022). In Hessen werden die Ergebnisse der Prüfungen, die im Prinzip eine 100 %-Kontrolle darstellen, den Antragstellenden mitgeteilt, die dann ihren Agrarantrag entsprechend ändern können (bis zum 30.09.). Bei Fehlinterpretationen müssen die Antragstellenden Kontakt mit den Bewilligungsstellen aufnehmen. Inwieweit das Flächenmonitoring zu einer Reduzierung des Verwaltungsaufwandes bei den Kontrollen führt, hängt also davon ab, wie fehlerhaft die eingesetzte KI ist und demzufolge eine Klärung des Sachverhaltes vor Ort erforderlich ist. Daneben existieren weiterhin eine Vielzahl von Auflagen und Fördervoraussetzungen, die vor Ort zu prüfen sind, weil sie (bislang) nicht monitoringfähig oder betriebsbezogen zu kontrollieren sind. Die dynamische Entwicklung der IT-Systeme stellt auch die BS und die ZB vor Herausforderungen, da diese beurteilen müssen, ob die IT-Systeme in ihrer Komplexität grundlegend richtig funktionieren. Dies muss auch die ZB bei der Entscheidung, ob die Zulassungskriterien der Zahlstelle eingehalten werden, zugrundelegen. Insgesamt werden die technischen Weiterentwicklungen zu deutlich geänderten Anforderungen an Organisation und Personal führen, mit bislang ungewissen Auswirkungen auf den Aufwand.

Die technische Ausstattung der befragten Bewilligungsstelle mit Hardware wird als zufriedenstellend angesehen. An jedem Arbeitsplatz gibt es leistungsfähige PC und zwei große Bildschirme, wobei sich dies durchaus zwischen den Bewilligungsstellen unterscheiden kann. Die Ausstattung mit mobilen, internetfähigen mobilen Geräten könnte besser sein, insbesondere für die CC-Kontrollen, die von den Landratsämtern durchgeführt werden. Dies scheitert aber weniger am Willen der Landratsämter, sondern an den begrenzten Kapazitäten der IT-Abteilungen.

„Die IT nimmt immer mehr Raum ein, aber die Personalausstattung dort zieht nicht mit. Ja, das ist das eigentliche Problem, ansonsten würde ich sagen, sind wir da im Großen und Ganzen zufrieden."

6.5.4 Diskussion

Die Entscheidung des Landes Hessen, nur noch zwei InVeKoS-Maßnahmen aus dem EPLR 2007 bis 2013 mit EU-Kofinanzierung weiterzuführen, und mit den VK nur noch eine (neue) Agrarumwelt- und Klimamaßnahme anzubieten, hat zu einem deutlichen Rückgang des AK-Einsatzes geführt. Diese Aussage bezieht sich allerdings nur auf den EPLR. Da das HALM-Programm (bis auf den Ökolandbau und die VK) in Gänze aus nationalen Mitteln außerhalb des EPLR finanziert wird, können keine Aussagen über die Veränderungen im Aufwand für in Hessen angebotenen Flächenmaßnahmen in ihrer Gesamtheit getroffen werden.[87]

Im Detail wurde herausgearbeitet, dass bei der AGZ der AK-Einsatz gegenüber der Förderperiode 2007 bis 2013 leicht zurückgegangen ist. Die relativen Werte, also AK je Förderfläche oder Zahl der Anträge, blieben stabil. Anders sieht das Bild beim Ökolandbau aus. Dies hat verschiedene Ursachen. Zum einen hat die Inanspruchnahme deutlich zugenommen. In 2012 lag der Flächenumfang bei rund 70.000 ha; in der Förderperiode 2014 bis 2020 gab es einen kontinuierlichen Anstieg von auf rund 111.500 ha in 2021 (Roggendorf et al., 2024). Zum anderen gab es Änderungen im Verwaltungs- und Kontrollsystem. VK war mit den typischen Problemen von neu eingeführten Maßnahmen verbunden, mit Lernkosten sowohl auf Seiten der landwirtschaftlichen Betriebe als auch auf Seiten der Verwaltung. Entsprechende Anpassungen in der Richtlinie und in den Sanktionsbestimmungen wurden vorgenommen; darüber hinaus wurde die Beratung intensiviert.

Das Umsetzungssystem der InVeKoS-Maßnahmen der 2. Säule ist stark mit der 1. Säule verwoben. Es werden beispielsweise die gleichen Maßstäbe an Flächengenauigkeiten angelegt, obgleich dies aus dem Blickwinkel der ökologischen Zielerreichung nicht zwingend erforderlich wäre. Ein hoher Kontrollaufwand wird betrieben; die daraus resultierenden Finanzkorrekturen sind in Relation zum Auszahlungsvolumen sehr gering. Mögliche Vereinfachungen, die der GAP-Strategieplan bietet, sollten bei dem künftigen Kontrolldesign möglichst genutzt werden.

Hessen weist trotz der strategischen Konzentration auf wenige große und weniger komplexe InVeKoS-Maßnahmen einen mit den anderen Bundesländern, die fast alle Flächenmaßnahmen mit EU-Mitteln finanzieren, vergleichbaren relativen Umsetzungsaufwand auf. Dies ist vor allem auf die dezentrale Bewilligungsstruktur zurückzuführen. Der relative Umsetzungsaufwand für VK und dem Ökolandbau weicht im Ländervergleich deutlich nach oben ab. Bei der Ausgleichszulage fallen die Unterschiede geringer aus. Schon in der Implementationskostenanalyse für die Förderperiode 2007 bis 2013 wurde auf die grundsätzlichen Herausforderungen der gewählten bzw. politisch gesetzten Organisationsstruktur hingewiesen. Es hat zwar deutliche Verbesserungen in der Ablauforganisation gegeben. Die dezentrale Bewilligungsstruktur erfordert aber weiterhin einen hohen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand und eine Mindestausstattung an Personal, um die das erforderliche Vier-Augen-Prinzip zu gewährleisten. Auf der Nutzenseite stehen die Kundennähe und eine umfassende Kenntnis der regionalen Gegebenheiten und Besonderheiten.

Personell ist die Ausstattung in den Landratsämtern unterschiedlich; insbesondere wurde ein schleichender Verlust an Fachlichkeit gesehen, da zunehmend vakante Stellen durch Verwaltungskräfte nachbesetzt werden. Aus übergeordneter Perspektive kommt es in den landrätlichen Verwaltungen vor allem auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verwaltungskräften und Agraringenieur:innen an. Die Personalhoheit haben allerdings die

[87] Die nationalen Maßnahmen werden analog zu den EPLR-Maßnahmen umgesetzt. Damit greift auch für die nationalen Maßnahmen die Vorgabe der EU, alle Auflagen zeitpunktbezogen zu kontrollieren. Diese Vorgabe war ein wesentlicher Grund für den gestiegenen Aufwand bei InVeKoS-Maßnahmen in der Förderperiode 2014 bis 2022 gegenüber 2007 bis 2013. Insgesamt sinkt aber das Anlastungsrisiko durch die strategische Entscheidung des Landes Hessen, da die komplexeren Fördergegenstände der HALM-Richtlinie aus der EU-Förderung herausgenommen wurden.

Landräte, die unterschiedliche Schwerpunkte setzen, in Abhängigkeit der Finanzlage auf kommunaler Ebene. Die benannten Herausforderungen entsprechen denen im öffentlichen Dienst insgesamt: Die Entlohnung sei in Teilen nicht konkurrenzfähig und die Fachkräftegewinnung schwierig. Zudem müssen die Sachbearbeiter:innen IT-affin sein, da das gesamte Antragsverfahren und zunehmend auch die Kommunikation mit den Antragsteller:innen IT-gestützt läuft. Die Grundschulung in der Software macht die Zahlstelle; für die vertiefte Ausbildung in den komplexen Systemen sind die Mitarbeiter:innen in den Bewilligungsstellen zuständig. Sowohl durch die kontinuierlichen Anpassungen in der Software als auch den fluiden Rechtsrahmen ist der Aufwand hoch, den Wissenstand immer auf dem aktuellsten Stand zu halten, insbesondere auch angesichts von 16 landrätlichen Verwaltungen.

Die Anforderungen an die IT sind gerade in der Förderperiode 2014 bis 2022 deutlich gestiegen, insbesondere durch die geobasierte Online-Antragstellung. Auch die Antragsbearbeitungssoftware wurde neu aufgesetzt, vor allem mit der Perspektive der Förderperiode ab 2023. Daneben wird das Flächenmonitoring zu Änderungen in den Abläufen führen, sowohl in Bezug auf die Kontrollen als auch in der Kommunikation zwischen den Bewilligungsstellen und den landwirtschaftlichen Betrieben. Zunächst sind all diese Neuerungen mit erheblichen Investitionskosten und einer administrativen Lernphase verbunden. Ob die technischen Neuerungen sich mittelfristig in einem geringen Aufwand sowohl für die Verwaltungen als auch die Zuwendungsempfänger:innen niederschlagen, bleibt abzuwarten. Technische Neuerungen haben in der Vergangenheit häufig zu einer Erhöhung der Anforderungen geführt und nicht zu einer Vereinfachung beitragen.

7 Exkurs: Implementation während der Covid-19-Pandemie

Die Programmumsetzung seit dem Frühjahr 2020 war von der Corona-Pandemie gekennzeichnet. Die Frage ist, inwieweit die damit verbundenen Änderungen der Rahmenbedingungen die in der Mitte der Förderperiode ermittelten relativen IK beeinflusst haben, zum einen durch die Erhöhung des Umsetzungsaufwandes, zum anderen durch eine sinkende Inanspruchnahme oder einen geringeren Mittelabfluss. Im Rahmen der Interviews 2021/2022 wurde daher der verwaltungsinterne Umgang mit den Folgen der Corona-Pandemie ebenso thematisiert wie deren Einfluss auf das Fördergeschehen.

Anpassung des Rechtsrahmens

Nach dem Pandemiebeginn passte die EU zügig den Rechtsrahmen der Förderung an. Die Änderungen betrafen das Finanzmanagement und Regelungen gegenüber den ZWE, wenn diese ihr Vorhaben pandemiebedingt nicht plangemäß umsetzen konnten (z. B. Verlängerungen von Bewilligungszeiträumen und Fristverlängerungen). Besonders wichtig waren Flexibilisierungen bei den Kontrollen. Kontrolltätigkeiten mit physischem Kontakt (VOK, Inaugenscheinnahme, Ex-post-Kontrollen) konnten pandemiebedingt z. B. wegen Betretungsverboten oder Kontaktbeschränkungen nicht nach den bisher üblichen Verfahren durchgeführt werden; zudem wurden die Personalkapazitäten deutlich knapper, durch Erkrankungen, Quarantäne, aber auch Abstellung von Personal an die Gesundheitsämter. Der Anpassungsbedarf bei den EU-Vorschriften wurde Ende März 2020 in einem Schreiben des BMEL gegenüber der EU-Kommission herausgestellt. Wichtige Punkte aus Sicht des BMEL lagen vor allem in der Flexibilisierung von Kontrollen und der Möglichkeit, Mittel auszuzahlen, auch wenn die Kontrollen noch nicht in Gänze durchgeführt werden konnten.

Mit einer Durchführungsverordnung hat die EU-Kommission für 2020 auf die Herausforderungen für die Kontrolltätigkeit reagiert (DVO (EU) 2020/532). Auch für 2021 gab es eine größere Flexibilität (DVO (EU) 2021/725).

Die Zahlstelle Hessen hat im Zusammenhang mit Corona Regelungen getroffen, wie die VOK durch den Prüfdienst der Zahlstelle und die Inaugenscheinnahme im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung durchführt werden können. Alternative Prüfmethoden werden beschrieben, die für jeden Einzelfall in den Förderakten zu dokumentieren sind.

Um die geschwächte Finanzkraft der Kommunen in Folge der COVID-19-Pandemie auszugleichen, hat das HMUKLV die Regelförderquote für kommunale Antragsteller in der Dorfentwicklung im Jahr 2020 per Erlass von 65 % auf 80 % erhöht. Die Regelung galt ab dem 01.08.2020 und war bis zum 31.12.2021 befristet.

Die EU hat des Weiteren zusätzliche Mittel bereitgestellt, um die pandemiebedingten Folgen zu verringern. Dazu wurde der ELER-Finanzplafonds aus dem Aufbauinstrument der EU (Wiederaufbaufonds EURI) verstärkt. In Hessen handelt es sich um 24,8 Mio. Euro, die in die Maßnahmen AFP und V&V sowie die beiden InVeKoS-Maßnahmen Ökolandbau und Ausgleichszulage fließen sollen. Diese Mittel mussten entsprechend programmiert werden; im Monitoring sind sie getrennt zu berichten. Insgesamt gestaltet sich das Finanzmanagement durch die EURI-Mittel komplexer.

Veränderung von Arbeitsprozessen

In den befragten Verwaltungseinheiten gab es unterschiedliche Strategien, mit den Corona-bedingten Herausforderungen umzugehen.

In der EU-Zahlstelle konnten die Mitarbeiter:innen weitgehend zu Hause arbeiten und wurden vom Arbeitgeber auch mit der entsprechenden Hardware ausgestattet. In den Zeiten, in denen die coronabedingten Einschränkungen etwas gelockert wurden, wurde auf ein rollierendes System umgestellt. Drei Gruppen haben dann immer abwechselnd eine Woche im Büro und zwei Wochen zu Hause gearbeitet.

Rollierende Systeme haben auch die landrätlichen Bewilligungsstellen eingerichtet, nicht wochenweise, sondern tageweise. Damit sollte die Arbeitsfähigkeit sichergestellt werden, auch im Falle der Erkrankung von Mitarbeiter:innen. Auch im Home-Office konnte auf das SAP-System zugegriffen werden, wobei die Antragsbearbeitung nicht in Gänze digital abgewickelt werden konnte. Akten konnten unter bestimmten Bedingungen mit nach Hause genommen und dort bearbeitet werden. Durch das Vier-Augen-Prinzip hat dies allerdings zu Zeitverzögerungen bei der Bewilligung geführt.

Die technische Ausstattung im Homeoffice war sehr unterschiedlich. Manche Kreise haben ihre Mitarbeiter:innen auch im Home-Office mit der erforderlichen Hard- und Software ausgestattet. In anderen Kreisen mussten die Mitarbeiter:innen ihre eigene technische Ausstattung nutzen und remote auf die Programme zugreifen. Dies war auch dem Umstand geschuldet, dass in der Anfangsphase von Corona die Beschaffung von Laptops und anderen technischen Geräten sehr schwierig war. Die technische Ausrüstung mit mobilen Geräten wurde allerdings sukzessive verbessert.

Homeoffice wird auch nach Ende der Pandemie eine stärkere Verbreitung haben im Vergleich zu Vor-Corona-Zeiten. Der derzeit laufende Prozess der Einführung der E-Akte, der in vielen Verwaltungen stattfindet, schafft weitere Voraussetzungen für Homeoffice auch in Bereichen, die bislang noch stark mit Papierakten gearbeitet haben. Einige Kreise haben schon auf die E-Akte umgestellt. *„Die sind auch zufrieden damit, ist auch eine gute Möglichkeit, um Home-Office besser machen zu können. Man muss nicht Akten mit nach Hause nehmen, die man bearbeiten will, weil man in Zukunft alles hat über die elektronische Akte."* In welchem Umfang Homeoffice angeboten und genutzt wird, hängt neben persönlichen Präferenzen auch von der Einstellung der Führungskräfte ab. Insgesamt wird es mehr Möglichkeiten geben, flexibel zu arbeiten, was angesichts der Herausforderungen der Personalgewinnung auch wichtig ist. Allerdings wurde in den Interviews auch ausgeführt, dass die Anzahl der Home-Office-Tage zurückgeht. Home-Office wird genutzt, wenn sich dadurch andere private Termine besser organisieren lassen, wie z. B. Arztbesuche. Ansonsten fehlen vielen Mitarbeiter:innen die sozialen Kontakte. Videokonferenzen oder Telefonkonferenzen ersetzen nicht den persönlichen Austausch, *„wo neben der Arbeit dann am Rande dann doch nochmal das ein oder andere schnell besprochen und geklärt wird oder sicher auch noch was erzählt wird oder auch mal auf privater Ebene, das fehlt den Mitarbeitern schon."*

Die Corona-Pandemie hat die Art und Weise, wie im Arbeitskontext sowohl intern als auch extern miteinander kommuniziert wird, nachhaltig verändert. Neben Telefon und E-Mail haben Videokonferenztools an Bedeutung

gewonnen. Anfänglich wurden noch viele Systeme parallel genutzt, bis sich einige wenige durchgesetzt haben, die auch beständig waren. Diese Form des Austausches per Videokonferenz wird auch nach Corona beibehalten werden, da durch den Wegfall von Reisezeiten eine deutliche Zeitersparnis damit verbunden ist. Darüber hinaus haben Videokonferenzen technisch eine hervorragende Qualität. Dies gilt auch auf Ministeriumsebene für Bund-Länder-Besprechungen und Ausschüsse in Brüssel. Digitale Austauschformate werden weiterhin Bestand haben, ergänzt aber durch physische Treffen vor Ort, da der persönliche Austausch auch wertgeschätzt wird.

Während der Pandemie musste auch in der Kommunikation mit Antragstellenden auf persönliche Kontakte weitgehend verzichtet werden. Umgestellt wurde auf Telefon, E-Mail und z. T. auch Video. Vorrangig wurde aber telefonisch kommuniziert, was die Beratung im Zuge der Antragstellung schwieriger gestaltet als im persönlichen Gespräch.

Für die Inaugenscheinnahme investiver Vorhaben, die ein integraler Bestandteil der Verwaltungskontrolle sowohl im Vorfeld der Bewilligung als auch bei der Abrechnung ist, wurde auf Fotodokumentation umgestellt. Außengewerke wurden durch die Mitarbeiter:innen der Bewilligungsstellen dokumentiert, Innengewerke durch die Antragsteller:innen. Die Verwendung von vorgegebenen Materialien wurde alternativ durch Rechnungen geprüft.

Bei den VOK gab es in Vor-Corona-Zeiten normalerweise ein abschließendes Gespräch mit den Antragstellenden, um ihnen die Feststellungen zu erläutern. Mit Beginn der Pandemie wurden Prüfberichte nur noch elektronisch übermittelt.

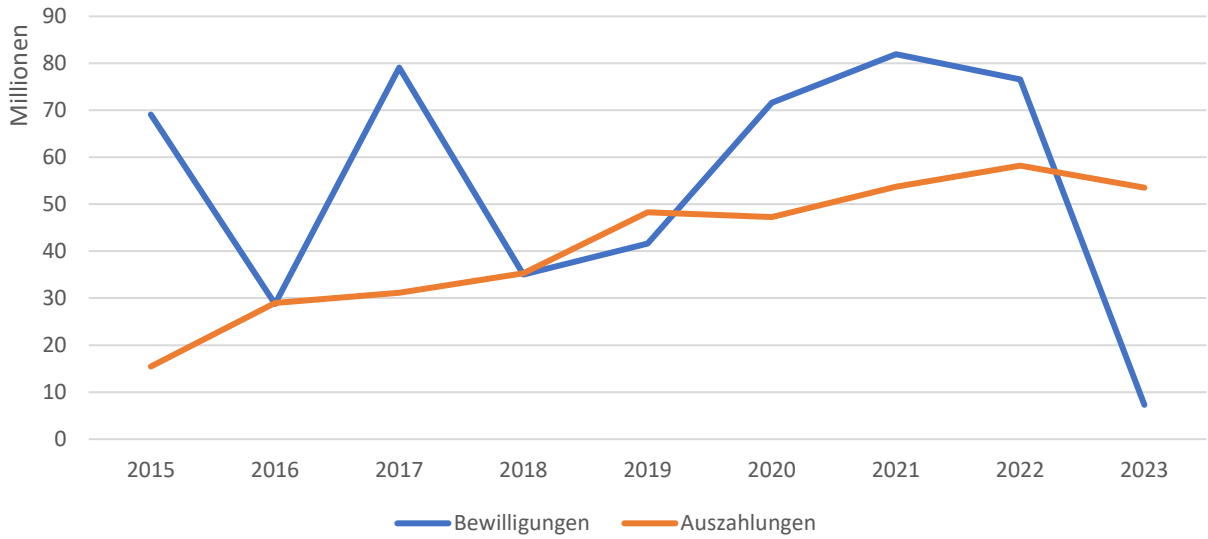
Insgesamt betrachtet waren die Förderverwaltungen resilient, in der Krise waren Organisationsstrukturen und Prozesse sowohl widerstandsfähig als auch anpassungsfähig. Die Handlungsfähigkeit zur Umsetzung des EPLR Hessen war also zu Pandemie-Zeiten gegeben. Die Pandemie war ein Katalysator für die Digitalisierung von Arbeits- und Kommunikationsprozessen, die den Beschäftigten auch nach der Pandemie eine größere Flexibilität in der Wahl ihres Arbeitsortes ermöglicht. Der Umsetzungsaufwand dürfte zu Pandemiezeiten allerdings eher gestiegen sein, da die Arbeitsplätze sowohl im Büro als auch im Homeoffice hinsichtlich Hard- und Software ausgestattet werden und sich Arbeitsprozesse neu einspielen mussten.

Auswirkungen auf das Fördergeschehen

Im Folgenden wird ein vertiefter Blick auf die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen geworfen. Mögliche Auswirkungen der Pandemie auf das Fördergeschehen waren Verzögerungen in der Projektumsetzung, Schwierigkeiten bei der Inbetriebnahme oder eine nachlassende Investitionsbereitschaft.

Bei den Bewilligungen und Auszahlungen sind für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen keine gravierenden pandemiebedingten Effekte zu erkennen (siehe Abbildung 26). Nach 2020 ist der Umfang an Bewilligungen sogar noch gestiegen, weil durch die Verlängerung auch neues Geld in den EPLR kam sowie zusätzlich die EURI-Mittel bereitgestellt wurden. Die Auszahlungen waren ohnehin kontinuierlich ansteigend. Ab 2022/2023 beginnt der Übergang in den GAP-Strategieplan, sodass die Bewilligungen stark zurückgehen und viele Maßnahmen nur noch ausfinanziert werden.

Abbildung 26: Verlauf der Bewilligungen und Auszahlungen bei Nicht-InVeKoS-Maßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung nach den jährlichen Durchführungsberichten.

In den Durchführungsberichten und den geführten Gesprächen werden aber für einzelne Maßnahmen durchaus Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Inanspruchnahme und Umsetzung von Maßnahmen berichtet.

Dies betraf beispielsweise die Konzeptphase für die Erstellung eines IKEK (TM 7.1). Seitens des Fachreferats wurde den Kommunen die Möglichkeit eröffnet, die Konzeptphase von 18 Monaten auf 24 Monate zu verlängern. Teilweise war es aber den beauftragten Büros möglich, die Beteiligungsverfahren in den digitalen Raum zu verlagern und Auftaktveranstaltungen zu organisieren, in die sich ein ganzes Dorf hätte einwählen können.

In der Flurbereinigung führte die Corona-Pandemie zur Absage von Teilnehmerversammlungen und Vorstandssitzungen, in denen für Projekte Beschlüsse gefasst werden sollten. Dadurch verzögerten sich das Auftragsgeschehen und die Gesamtverfahren. Als mögliche Gegenstrategien wurden von Seiten des Fachreferats Beschlussfassungen im Umlaufverfahren und vermehrte öffentliche Bekanntmachungen statt Teilnehmerversammlungen genutzt.

Für die EIP-Agri wurden Probleme insbesondere bei den Gruppen verortet, die die Umsetzung erschwerten. Das Fachreferat sah Probleme, dass aufgrund von Erkrankungen einzelne Arbeiten nicht mehr fristgerecht erledigt werden konnten. Bei neubewilligten Vorhaben konnten Einstellungen aufgrund abgesagter Vorstellungsgespräche nicht getätigt werden. In einer OG-Befragung, die im Rahmen der Evaluation durchgeführt wurde, wurde vor allem praktische und kommunikative Hürden in der Projektarbeit durch Corona gesehen. Die eingeschränkte Kommunikation mit der Bewilligungsstelle wurde als Problem benannt („kein persönliches Vorsprechen in der Bewilligungsstelle möglich, das erschwert die Bearbeitung der Verwendungsnachweise bei speziellen Problemen“) (Eberhardt, 2022b, S. 35f). Auch wenn die OG für 2020 über Hürden in der Projektarbeit berichteten, so haben sie Strategien gefunden, um mit den Einschränkungen umzugehen. So konnte im jährlichen Durchführungsbericht 2020 ausgeführt werden, dass es den Akteuren gelungen ist, die Arbeiten gut weiterzuführen. Eine Reduzierung von Bewilligungen konnte nicht festgestellt werden. Aufgrund der Kontaktbeschränkungen wurden statt persönlicher Treffen Online-Veranstaltungen konzipiert (HMUKLV, 2021). Insgesamt hat sich die Situation im zweiten Jahr der Pandemie deutlich entspannt, aufgrund gewonnener Routinen im Umgang mit pandemiebedingten Einschränkungen. Praktische, kommunikative und administrative Hürden wurden in deutlich geringerem Umfang gesehen (siehe Eberhardt, 2022b, Abbildung 6).

In der LAG-Befragung 2022 wurden ebenfalls Fragen nach Auswirkungen von Corona auf die Arbeit der LAG gestellt. Insgesamt hat das Krisenmanagement der Regionalmanagements, der LAG und der Bewilligungsstellen funktioniert, wobei der fehlende bzw. eingeschränkte persönliche Austausch stark beklagt wurde, der sich durch digitale Formate nicht ersetzen lässt. Es kam auch zu Verzögerungen in der Umsetzung, insbesondere in Bereichen, in denen die Zivilgesellschaft durch Eigenleistungen beteiligt ist, die aufgrund von Kontakteinschränkungen aber nicht zusammenkommen konnte. Die Regionalmanagements konnten Projektträger aber entsprechend unterstützen. Die eigentliche Arbeit lag insbesondere bei den Kreisen, die Bewilligungsbescheide anpassen und Übertragungen veranlassen mussten.

Insgesamt dürfte der Umsetzungsaufwand während der Pandemie erhöht gewesen sein. Anpassungskosten bei internen Arbeitsabläufen wurden durch Erleichterungen in der Kontrolltätigkeit und weniger Dienstreisen durch digitale Austauschformate nicht ausgeglichen. Die Verwaltung hat sich unter Pandemiebedingungen als anpassungsfähig erwiesen; die Abläufe haben sich schnell eingespielt. Die Umsetzung des EPLR (gemessen an Bewilligungen und Auszahlungen) konnte ohne größere Einbrüche erfolgen.

8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse hinsichtlich der Bestimmungsfaktoren zusammengefasst und Empfehlungen in jenen Bereichen abgeleitet, in denen das Land Entscheidungsspielräume besitzt. Ziel ist dabei ein effizienter Mitteleinsatz, der relevant und wirksam im Hinblick auf die angestrebten Förderziele ist. Die Förderausgestaltung und die Umsetzungssysteme müssen die Effektivität der Förderung unterstützen und administrative Kosten ohne Mehrwert vermeiden. Vereinfachung ist also kein Selbstzweck. Komplexe Systeme zu vereinfachen, weil sie komplex sind, kann zu Zielverfehlungskosten führen (siehe Armsworth et al., 2012).

Der GAP-Strategieplan bedeutet einen Paradigmenwechsel in der Förderarchitektur. Von besonderer Relevanz sind die gemeinsame Programmierung der 1. und 2. Säule auf nationaler Ebene, die Grüne Architektur und die größere koordinative Rolle des Bundes – trotz der weiterhin bestehenden Länderzuständigkeit für die Gestaltung der 2. Säule sowie für die Umsetzung beider Säulen. Am Ende eines jeden Unterkapitels wird daher ein Ausblick auf die neue Förderperiode gegeben, soweit dies möglich ist.[88]

8.1 Programm- und Maßnahmenportfolio

In der Ausgestaltung eines ELER-Programms besteht im Rahmen allgemeiner EU-Vorgaben einiger Spielraum. Welche Maßnahmen angeboten werden, wie sie finanziell ausgestattet werden, welche Förderbedingungen und Auflagen gesetzt werden – all diese Entscheidungen, die Auswirkungen auf den Umsetzungsaufwand haben, liegen in der Zuständigkeit der Länder.

Empfehlung 1: Konzentration des Maßnahmenportfolios weiter fortsetzen

Eine (weitere) Reduzierung kann maßnahmenspezifische Fix- und Koordinationskosten senken.

Grundsätzlich entstehen in der Verwaltung, gerade in der EU-Förderung, maßnahmenspezifische Fixkosten. Zudem steigen die Koordinationskosten im Programmoverhead tendenziell mit der Anzahl der Maßnahmen. Je kleinteiliger also das Förderportfolio, desto höher sind prinzipiell die IK. Hessen hat schon in der Förderperiode 2014 bis 2022 die Entscheidung getroffen, das Förderspektrum zu verschlanken. Dies betraf die InVeKoS-Maßnahmen, die Dorf- und Regionalentwicklung und die Forstmaßnahmen. Dies war ein wesentlicher Grund, dass anders als bei den anderen untersuchten EPLR, der absolute Umsetzungsaufwand zurückgegangen ist. Gegenläufig war die Entwicklung bei den Kooperationsmaßnahmen. Neben EIP-Agri wurden gleich drei weitere

[88] Der GAP-Strategieplan hat eine geringere Programmierungstiefe. Gerade die für die IK-Analyse interessanten Aspekte sind nur sehr allgemein und nicht länderspezifisch beschrieben.

Kooperationsangebote geschaffen. Des Weiteren wurde nicht, wie teilweise in anderen Bundesländern, die Entscheidung getroffen, ganze Bereiche, wie beispielsweise die Forstförderung, aus dem EPLR herauszunehmen.

Empfehlung 2: Kleinstmaßnahmen national fördern

Die Fokussierung auf finanziell bedeutsame (Teil-)Maßnahmen verringert die Fixkosten der EU-Förderung.

Für alle Maßnahmen in der EU-Förderung muss ein zahlstellenkonformes Verfahren implementiert werden. Dies gilt unabhängig vom Budget. Kleinere Maßnahmen sind relativ betrachtet daher oftmals teurer in der Umsetzung. Der hessische EPLR enthält sieben Maßnahmen mit einem geplanten Budget von unter einer Million Euro öffentlicher Mittel pro Jahr. Der Anteil dieser Kleinstmaßnahmen an den indikativen Mitteln ist zwar gering; sie weisen aber einen vergleichsweise hohen Anteil an den IK auf. Kleinstmaßnahmen verursachen vor allem einen höheren Aufwand auf Ebene des Programmoverheads.

Empfehlung 3: Experimente im EU-Kontext minimieren

Lern- und Anpassungskosten werden verringert, wenn Maßnahmen zunächst im nationalen Kontext etabliert werden oder auf bewährte Verfahren schon etablierter Maßnahmen zurückgreifen können.

Neue Maßnahmen in ein EU-Programm zu integrieren, ist aufwendig. Sie erzeugen hohe Initialkosten auf Seiten der Verwaltung und sind über längere Zeit mit erheblichen Lern- und Anpassungskosten verbunden. Dies gilt vor allem für Maßnahmen, die nicht auf bewährte Verfahren ähnlicher, schon etablierter Maßnahmen zurückgreifen können. Im hessischen EPLR betrifft dies insbesondere die Kooperationsmaßnahmen. Im Gesamtmaßstab sind die damit verbundenen IK zwar gering, auf Ebene der Einzelmaßnahmen jedoch durchaus signifikant. Auch die Vielfältigen Kulturen als neue InVeKoS-Maßnahme erforderten zu Beginn ein Nachsteuern, zum Beispiel in Form einer adäquateren Ausgestaltung der Sanktionsregelungen.

Empfehlung 4: Flurbereinigung aus der ELER-Förderung nehmen

Das EU-seitig vorgeschriebene Auswahlverfahren bringt Umsetzungsaufwand ohne inhaltlichen Mehrwert.

Manche Maßnahmen sind aufgrund ihrer spezifischen rechtlichen und administrativen Einbettung schwierig in die ELER-Förderung zu integrieren. Dazu gehört die Flurbereinigung. Das vorgeschriebene Auswahlverfahren erweist sich als inkompatibel mit dem auf Fachplanungen beruhenden Instrument. Vor diesem Hintergrund sollte die Flurbereinigung aus Sicht der Implementationskosten aus dem EPLR gestrichen und rein national gefördert werden.

Empfehlung 5: Kosten unterschiedlicher Förderansätze berücksichtigen

Die Förderung von Planung, Partizipation, heterogenen Förderinhalten und wenig erfahrenen Zielgruppen kann dem Förderzweck angemessen sein, ein grundsätzlich höherer Umsetzungsaufwand ist dann zu akzeptieren.

Der Förderansatz ist ein bedeutender Faktor des maßnahmenbezogenen Umsetzungsaufwands. Die Förderung von Planungen, Partizipationsprozessen und vielfältigen Fördergegenständen wirkt aufwandserhöhend. Das zeigt sich im Nicht-InVeKoS-Bereich. Die Dorf- und Regionalentwicklung und die Kooperationsmaßnahmen weisen einen deutlich höheren Umsetzungsaufwand auf als klassische investive Fördermaßnahmen wie das AFP. Mit dem Förderansatz eng verbunden ist die Zielgruppe, die ebenfalls aufwandsbestimmend wirken kann. Routinierte Antragstellende erzeugen in der Regel weniger Beratungs- und Betreuungsaufwand.

Empfehlung 6: Wirksamkeit als wesentliches Kriterium für die Maßnahmenauswahl

Mittel für die Ausgleichszulage sollten in wirksamere Maßnahmen umgeschichtet werden, auch wenn sich der Umsetzungsaufwand erhöht.

Hessen hat sich bei der Wahl der HALM-Maßnahmen, die mit EU-Kofinanzierung angeboten werden, an einem geringen Umsetzungsaufwand und einer geringen Fehleranfälligkeit orientiert. Die Vielfältigen Kulturen und der

Ökologische Landbau erfüllen diese Kriterien. Die Vielfältigen Kulturen gehören zu den „Hellgrünen Maßnahmen“ mit geringen Wirkungen auf der Einzelfläche bei größerer Reichweite, der Ökologische Landbau – sehr flächenstark in Hessen – adressiert vielfältige biotische und abiotische Ressourcen mit einer mittleren Wirkungsintensität. Im Vergleich zur Ausgleichszulage sind beide Maßnahmen mit einem höheren (relativen) Umsetzungsaufwand verbunden. Die Ausgleichszulage ist eine Maßnahme, die außer der Lage in einer Gebietskulisse nur vergleichsweise wenige Auflagen hat. Die schlichte Maßnahmenausgestaltung schlägt sich einem geringem Umsetzungsaufwand nieder. Bei der Maßnahmenkonzeption sollten allerdings die Wirkungen im Vordergrund stehen: Jeder Euro Fördermittel und jeder Cent für die Umsetzung ist fehlinvestiert, wenn Maßnahmen unzureichende Wirkungen haben.

Ausblick

Die Förderperiode 2023 bis 2027 bringt inhaltliche Änderungen der Programmierung einer strategischen Programmplanung mit sich, die formal nun Bestandteil eines bundesweiten GAP-Strategieplans ist.

Der grundlegende Rahmen für die flächenbezogenen InVeKoS-Maßnahmen ändert sich durch die Grüne Architektur, also das modulare System von Ordnungsrecht, Konditionalität, bundesweit einheitlich angebotenen Öko-Regelungen der 1. Säule und Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule. Das Maßnahmendesign der 2. Säule muss sich in diese Architektur einpassen, was ein Bundesland vor wesentlich größere Herausforderungen stellt als die Ökologischen Vorrangflächen in der Förderperiode 2014 bis 2022. Ein kontinuierliches Monitoring ist erforderlich. Änderungen an den Öko-Regelungen müssen in ihren Interdependenzen auf die regional angebotenen Agrarumweltmaßnahmen analysiert werden und ziehen womöglich Änderungen in der Finanzausstattung und der Ausgestaltung (mit IT-Anpassungen) nach sich. Dadurch wird sich wahrscheinlich der Umsetzungsaufwand erhöhen. Als InVeKoS-Maßnahmen wird es im hessischen Teil des Strategieplans mit ELER-Finanzierung nur noch die Ausgleichszulage und den Ökologischen Landbau geben, daneben das Angebot der bundesweiten Öko-Regelungen der 1. Säule. Mit Ausnahme des Ökolandbaus werden alle anderen HALM-Maßnahmen rein national umgesetzt und fast ausschließlich über die GAK finanziert. Vielfältige Kulturen wurden zunächst nur im Rahmen der Öko-Regelungen angeboten. Seit 2024 bietet Hessen wieder eine auf die Öko-Regelung aufsattelnde HALM-Maßnahme Vielfältige Kulturen an. Insgesamt wird die Förderarchitektur im Rahmen des GAP-Strategieplans komplexer. Dazu tragen auch die Änderungen in der Konditionalität bei. Des Weiteren ist der Ökologische Landbau nicht mehr „green-by-definition“[89], sodass die Konditionalität auch bei Ökobetrieben greift und diese an Öko-Regelungen teilnehmen können. Insgesamt dürfte der Implementationsaufwand durch die neue Architektur und die geringe Stabilität der Ausgestaltung eher zunehmen.

Im Nicht-InVeKoS-Bereich gibt es weniger drastische Änderungen, wenngleich auch hier der Abstimmungsbedarf steigen dürfte. Dies betrifft insbesondere die Abstimmung zwischen Bund und Ländern, die im Bereich der 2. Säule in der vorherigen Förderperiode in dieser Art nicht erforderlich war, u. a., wenn ein Bundesland die im Strategieplan beschriebenen Regelungen ändern möchte. Inhaltlich herrscht im hessischen Angebot im Rahmen des GAP-Strategieplans weitgehende Kontinuität. Die Lern- und Anpassungskosten für die Integration neuer Maßnahmen werden somit in der neuen Förderperiode geringer ausfallen. Auch die Inanspruchnahme sollte insgesamt gut abschätzbar sein. Die forstliche Förderung wurde weiter konzentriert, die Flurneuordnung (zunächst) aus der EU-Finanzierung genommen. Die drei Kooperationsmaßnahmen neben der EIP wurden zu einer zusammengefasst und die Fördersätze erhöht, um die Inanspruchnahme zu erhöhen. Neu aufgenommen wurden nur nicht-produktive wasserwirtschaftliche Investitionen. Durch die Fokussierung des Portfolios werden die Auswirkungen administrativer Fixkosten gemildert.

[89] Im Kontext der Vereinfachungsdebatte („Agrar-Omnibus“) sollen verschiedene Elemente des „green-by-definition“ wieder in Kraft gesetzt werden.

8.2 Regelungsrahmen

Die Umsetzung der ELER-Programme erfolgt im Shared-Management-System, in dem die Verwaltung alleinig den Mitgliedstaaten obliegt und die EU die ordnungsgemäße Mittelverwendung über detaillierte Umsetzungsregeln sicherzustellen versucht. Die Komplexität dieses Systems hat stetig zugenommen. Es gibt eine große Zahl auslegungsbedürftiger Regelungen in Form von Verordnungen und Leitlinien. Hinzu kommt die kontinuierliche Rechtsauslegung durch Kontroll- und Prüfergebnisse unterschiedlicher Institutionen. Der Regelungsrahmen ist somit nicht nur umfassend, sondern auch stetem Wandel unterworfen. Der umsetzenden Verwaltung entsteht dadurch enormer Aufwand. Prüfungen haben in Zahl wie Intensität über die Zeit deutlich zugenommen, sowohl interner (Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Ex-post-Kontrolle, IRD) als auch externer Natur (EU, BS, Rechnungshöfe). Durch Begleitung und Würdigung der Vorgänge steigt der Aufwand auf Maßnahmenebene ebenso wie beim Programmoverhead. Auf die grundlegende Regelungsarchitektur haben die Länder keinen unmittelbaren Einfluss. Gleichwohl existieren gewisse Spielräume, den Umsetzungsaufwand zu reduzieren.

Empfehlung 7: Weitere Vereinfachungen im Vergaberecht prüfen

Insbesondere private Akteure und kleinere Kommunen verursachen hohen Beratungs- und Betreuungsaufwand.

Empfehlung 8: Unterstützungsangebote für vergaberechtliche Prüfung stärken

Weitere Schulungen und Checklisten können Expertise der Förderverwaltung erhöhen.

Beginnend im investiven Bereich erweist sich die in dieser Förderperiode neu eingeführte Kostenplausibilisierung während der Verwaltungskontrolle als Aufwandstreiber. Gleiches gilt für die Verwendungsnachweisprüfung, insbesondere bei kleinteiligen Fördergegenständen (zum Beispiel im Rahmen von LEADER). Hohen Stellenwert besitzt in diesem Kontext die Prüfung der vergaberechtlichen Vorgaben. Der damit verbundene Aufwand hängt wiederum mit Erfahrungen und Unterstützungsstrukturen der Antragstellenden zusammen, die ihrerseits einem hohen Risiko ausgesetzt sind. Insgesamt erzeugt diese Materie enorme Unsicherheit im Förderwesen. Mit der Überführung bestimmter Fördermöglichkeiten für private Akteure in die nationale Förderung und die Einführung der Drei-Angebots-Regelung hat Hessen im Übergang zur Förderperiode 2014 bis 2022 bereits erhebliche Schritte für die Reduzierung dieser Unsicherheiten und die entsprechende Reduzierung des Verwaltungsaufwands getan. Dieser Weg sollte fortgeführt werden. Gleichzeitig sind die Kompetenzen der Förderverwaltung zu stärken.

Empfehlung 9: Nebenwirkungen von Verfahrensangleichungen berücksichtigen

Größere Ermessenspielräume im nationalen Rechtsrahmen nicht durch Vereinheitlichung beschneiden.

Im InVeKoS-Bereich hat Hessen den Großteil der HALM-Maßnahmen in die rein nationale Förderung überführt. Im Nicht-InVeKoS-Bereich wurden umfangreiche Top-up-Mittel programmiert. Mit der Entscheidung, die ELER-Mittel stärker zu konzentrieren und die möglichen Kofinanzierungssätze weitgehend auszuschöpfen, sinkt der Aufwand für Vor-Ort- und Ex-post-Kontrollen, weil die Grundgesamtheit, aus der die zu kontrollierenden Fälle gezogen werden, geringer ist. Damit einher geht ein verringertes Anlastungsrisiko. Bezüglich des grundlegenden Verwaltungs- und Kontrollsystems haben Ministerium und Zahlstelle die Entscheidung getroffen, weitgehend gleiche Verfahren aufzusetzen. Bei den InVeKoS-Maßnahmen ist dies nachvollziehbar, weil sie über ein gemeinsames Online-Antragsverfahren auf der Grundlage des Gemeinsamen Antrags laufen. Bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen sollen die Verfahren ebenfalls nach den gleichen Regelungen umgesetzt werden, auch wenn die nationalen Regelungen eigentlich großzügigere Regelungen bieten. Begründet wird dies mit einer Vereinfachung für die Bewilligungsstellen, die sich nicht mit unterschiedlichen Regelungen auseinandersetzen müssen, und einer Gleichbehandlung von Antragstellenden. Die Nicht-Nutzung von Top-ups für fördertechnische Vereinfachungen wurde schon in der vorherigen IK-Analyse kritisch betrachtet.

Empfehlung 10: Stärkere Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen prüfen

Die Praktikabilität für Zuwendungsempfänger:innen und Verwaltung sollte sorgfältig ausgelotet werden.

Vereinfachte Kostenoptionen gelten als eine Möglichkeit, den Umsetzungsaufwand im investiven Bereich zu senken. Im hessischen EPLR kommen bei den Kooperationsmaßnahmen Personalkostenpauschalen zum Einsatz, außerdem noch Sachkostenpauschalen bei EIP-Agri und LEADER und die auf der Fläche basierende Finanzierung der Waldkalkung. Einer Ausweitung von vereinfachten Kostenoptionen wird zumeist mit Skepsis begegnet. Oft stellt die Vielfalt der Fördergegenstände ein Problem dar; zudem wird eine Verlagerung von Umsetzungsaufwand befürchtet. Vereinfachte Kostenoptionen sollten dennoch auf der Agenda bleiben. Brandenburg etwa setzt in der Förderperiode 2023 bis 2027 auf Einheitskosten in bestimmten Bereichen der LEADER-Förderung (MLUK, 2026). Die dort gemachten Erfahrungen sollten beobachtet werden.

Empfehlung 11: Flächenmaßnahmen der 2. Säule mit adäquaten Regelungen ausstatten

Der Ausschluss von Maßnahmen aus der EU-Kofinanzierung – als eine Abhilfe gegen die Auswirkungen des von der 1. Säule her gedachten InVeKoS – engt finanzielle Spielräume stark ein.

Die Einbindung der Flächenmaßnahmen der 2. Säule in das InVeKoS bringt Vorteile für die Umsetzung, weil alle Flächenmaßnahmen über den Gemeinsamen Antrag abgewickelt werden und so Synergien bei der Prüfung der Antragsflächen und ihrer Nutzung entstehen. Auf der anderen Seite gelten damit die meisten Regelungen des InVeKoS und die Konkretisierungen im Rahmen von Prüffeststellungen auch für die 2. Säule. Dies hat das Land Hessen dazu bewogen, im EPLR nur Maßnahmen zu belassen, die weniger fehleranfällig sind gegenüber generellen Regelungen zu flächenbezogenen Beihilfen, wie beispielsweise der Definition von Förderfähigkeit. Das kann Nachteile für das Finanzmanagement mit sich bringen. Soweit im GAP-Strategieplan mehr Freiheitsgrade bestehen, sollte sich das Land dafür einsetzen, angemessene Regelungen für die 2. Säule zu implementieren.

Empfehlung 12: Kontrollaufwand stärker berücksichtigen

Bei der Aufstellung und Überarbeitung von Richtlinien sollte es weiterhin eine intensive Abstimmung zwischen Richtliniengeber und der Umsetzungsebene in Gestalt der EU-Zahlstelle, betroffenen Bewilligungsstellen sowie der Beratung geben.

Die Höhe des Umsetzungsaufwands hängt mit dem Umfang von Fördervoraussetzungen, Auflagen und sonstigen Verpflichtungen ebenso zusammen wie mit der Möglichkeit, diese automatisiert zu prüfen. Des Weiteren spielen Sanktionsregelungen, Bagatellen und Puffer eine Rolle. Beim Aufstellen von Richtlinien ist, und dies war in der jetzigen Förderperiode schon vorgesehen, deren Kontrollierbarkeit von der Zahlstelle zu überprüfen. Nicht nur die grundsätzliche Frage der Kontrollierbarkeit und die Folgen von wenig flexiblen Regelungen in den Richtlinien sollte eine Rolle spielen, sondern auch der daraus resultierende Aufwand. Es sollte eine Abwägung zwischen den fachlichen Anliegen, dem Kontrollaufwand und den Kontrollkosten vorgenommen werden.

Empfehlung 13: Neue AUKM durch Beratung flankieren

Präventiver Umsetzungsaufwand kann korrektiven Umsetzungsaufwand reduzieren.

Bei den Vielfältigen Kulturen wurden zu Beginn häufiger Fehler festgestellt, da die landwirtschaftlichen Betriebe nicht genug Puffer eingeplant hatten, um die vorgegebenen Anbauverhältnisse einzuhalten. Neben Anpassungen in der Richtlinie, zum Beispiel bei den Sanktionsregeln, wurde auch der Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen stärker eingebunden, um die landwirtschaftlichen Betriebe in der Anbauplanung zu beraten.

Empfehlung 14: „Kleinvieh macht auch Mist" – Geringe Rückforderungen vermeiden

Eine Bagatellregelung für Rückforderungen ist nur die Second-best-Lösung. Besser wäre es, an den auslösenden Faktoren für Verstöße mit Kleinstbeträgen anzusetzen.

Positiv zu vermerken ist, dass eine Bagatellregelung für Rückforderungen wieder eingeführt wurde. Die fehlende Bagatellregelung für Kleinstrückforderungen und Zinsbeträge in der vorherigen Förderperiode hatte zu großem Aufwand auf der operativen Ebene geführt. Die Bagatellregelung gilt allerdings nicht für Verstöße gegen Cross-Compliance-Bestimmungen, die oftmals Rückforderungen von weit unter 100 Euro auslösen. Außerdem wirkt

die Bagatellregelung in erster Linie gegenüber den Zuwendungsempfänger:innen, verursacht für die Verwaltung aber Aufwand. Noch sinnvoller wäre es, Cross-Compliance-Regelungen, Förderbestimmungen und Auflagen hinsichtlich ihrer Notwendigkeit zur Erreichung des Förderziels auf den Prüfstand zu stellen; höhere Bagatellen bei Verstößen zuzulassen; und den Prüfer:innen größeres Ermessen bei der Würdigung zuzumessen, zumal oftmals die Erreichung des Förderzwecks aufgrund des festgestellten Verstoßes gar nicht in Frage steht.

Ausblick

Die EU ist angetreten, mit dem GAP-Strategieplan ihr regelbasiertes System auf ein ergebnisorientiertes System umzustellen. Es werden in den Verordnungen weniger detaillierte Regelungen getroffen, und den Mitgliedstaaten wird mehr Flexibilität eingeräumt. Der GAP-Strategieplan ist in Bezug auf die Maßnahmenbeschreibungen und das Verwaltungs- und Kontrollsystem viel abstrakter geblieben als die EPLR der Förderperiode 2014 bis 2022, was Freiräume in der Ausgestaltung eröffnet. Aufgrund der großen Komplexität in einem Shared-Management-System sind die Prozesse allerdings sehr langwierig. Im Rahmen der Umsetzung des GAP-Strategieplans wurde etwa eine SPKR-Unterarbeitsgruppe für Vereinfachte Kostenoptionen eingesetzt, deren Ergebnisse womöglich Vorbehalte abbauen, sinnvolle Anwendungsgebiete identifizieren und erfolgreiche Beispiele bewerben können. Dennoch sollten, gerade bei Fördermaßnahmen mit sehr heterogenen Fördergegenständen, nur begrenzte Einsparungen bei den IK erwartet werden. Des Weiteren gibt es in Hessen eine fondsübergreifende Initiative zur Vereinheitlichung abweichender Regelungen im nationalen Recht im Vergleich zum EU-Recht (ELER-VB Hessen, 2022). Insgesamt aber bleibt die ELER-Förderung in einen komplexen Rahmen eingebettet, der in Teilen sogar noch komplexer wird. So ist beispielsweise die stärkere Verschränkung beider Säulen in der Grünen Architektur herausfordernd. Die GLÖZ-Änderungen ziehen etwa eine Vielzahl von Änderungen auch in der 2. Säule nach sich. Die jüngst getroffenen Änderungen, vor allem in Bezug auf Vereinfachungen bei Zuwendungsempfänger:innen, klammern zudem die Effekte auf die Verwaltungen aus, die etwa mit getrennten Systemen für Kleinbetriebe und andere Betriebe einhergehen. Das Umsetzungssystem ab 2023 erscheint insgesamt weiterhin vorrangig regelbasiert mit etwas größeren Freiheitsgraden für die nationale/subnationale Ebene. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an die Berichterstattung (jährlicher Leistungsbericht) und die Erstellung der Änderungsanträge. Der Implementationsaufwand, der sich aus dem Regelungsrahmen ergibt, dürfte daher eher steigen denn zurückgehen.

8.3 Organisation

Die Aufbau- und Ablauforganisation haben großen Einfluss auf Aufwand und Kosten der Umsetzung. Neben den EU-seitig formulierten Anforderungen an einzurichtende Stellen ist ein Bundesland weitgehend frei in der Zuordnung von Aufgaben. Sicherzustellen ist nur ein einheitlicher Vollzug der Förderung.

Grundsätzlich ist zunächst festzustellen, dass die Organisationstruktur in Hessen angesichts der sich aus dem EU-Förderkontext ergebenden Anforderungen herausfordernd ist. Dies gilt für die Verteilung auf unterschiedliche Ressorts, die ausgeprägte Dezentralisierung der Bewilligungsfunktion und die Auslagerung der Zahlstellenfunktion an die WIBank (siehe Anhang 4). Im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013 hat sich das Schnittstellenmanagement allerdings deutlich verbessert. Viele Kritikpunkte der Vorperiode wurde durch verbesserte Austauschformate und -prozesse und ein besseres gegenseitiges Verständnis ausgeräumt. Dennoch treibt die gewählte Organisationsstruktur auf Ebene des Programmoverheads und die Umsetzung der meisten Maßnahmen durch 16 regionale Bewilligungsstellen den Umsetzungsaufwand. Im Vergleich zu anderen Bundesländern konnte ein deutlicher organisationsbedingter Unterschied festgestellt werden. Dies gilt für das Gesamtprogramm, aber auch für einzelne Maßnahmen.

Empfehlung 15: Optimierungsmöglichkeiten innerhalb des bestehenden Systems priorisieren

Grundlegende Strukturreformen verursachen hohe Anpassungskosten und bringen neue Risiken mit sich.

Die Strukturentscheidungen, die unabhängig von der Umsetzung von EU-Förderprogrammen getroffen wurden, wurden im Rahmen der Analyse als Unveränderliche angesehen. Doch selbst wenn sich Reformoptionen ergeben würden, wäre trotz des hohen im Rahmen der IK-Analyse herausgearbeiteten Umsetzungsaufwands eine gründliche Prüfung einer möglichen Rückverlagerung oder Neuzuteilung von Funktionen angeraten. Solche Prozesse sind mit hohen Anpassungskosten und Risiken verbunden. Zunächst sollten weitere Optimierungsmöglichkeiten im bestehenden System ausgelotet werden.

Empfehlung 16: Zentralisierungsoptionen insbesondere in der Agrarförderung prüfen

Bei Maßnahmen, bei denen die Kosten der dezentralen Umsetzung die damit verbundenen Nutzen übersteigen, sollten die Bewilligungsstrukturen angepasst werden.

Die weitgehende Dezentralisierung der Bewilligungsfunktion hat klaren Einfluss auf den Umsetzungsaufwand: Je gebündelter die Bewilligungsfunktion, desto geringer die Koordinationskosten. Abhängig vom Förderzweck kann die dezentrale Umsetzung sinnvoll sein, weil eine größere Nähe zur Zielgruppe besteht und Kenntnisse über die regionalen Verhältnisse in den Bewilligungsstellen vorhanden sind. Bei Maßnahmen, die sehr unterschiedlich in Anspruch genommen werden, ist es aber schwierig, bei fehlender kritischer Masse Routine und Expertise in der Antragsbearbeitung in allen 16 Bewilligungsstellen aufzubauen. Nicht alle Maßnahmen, für die die landrätlichen Verwaltungen die Bewilligungsfunktion haben, profitieren von der Kommunalisierung. Bei AFP und FID sollten Zentralisierungsoptionen, z. B. durch die Bildung von Schwerpunktämtern, geprüft werden. Dies kann durch eine generelle Straffung von Strukturen erfolgen, aber auch durch eine Spezialisierung auf bestimmte Vorhabenarten.

Ausblick

Mit dem GAP-Strategieplan nehmen die Herausforderungen auf Ebene des Programmoverheads und bei den Fachreferaten weiter zu. Die Bundesländer können sich dabei grundsätzlich passiv verhalten und nur auf gefasste Beschlüsse reagieren. Will ein Bundesland aber stärker gestaltend wirken, bedeutet dies vor allem ein Engagement in verschiedenen Bund-Länder-Arbeitsgruppen, die in mehreren Bereichen eingerichtet wurden. Dies erfordert einen nicht zu unterschätzenden zusätzlichen Aufwand. Des Weiteren sind geplante Änderungen des eigenen Programmportfolios immer mit allen Bundesländern und dem Bund abzustimmen (in der jetzigen Förderperiode im Wesentlichen nur mit der Kommission). Aufgaben wie Berichterstattung, Evaluation, Finanzmanagement und IT werden ebenfalls einen deutlich höheren Koordinierungsaufwand mit der Bundesebene und anderen Bundesländern erfordern. Auf Umsetzungsebene sind derweil keine gravierenden organisatorischen Änderungen zu erwarten. Durch weiter verbessertes Schnittstellenmanagement sowie eine möglichst vollständige digitale Förderumsetzung kann der Aufwand etwas reduziert werden, die grundlegenden Strukturprinzipien der hessischen ELER-Förderung aber werden den organisationsbedingten Umsetzungsaufwand weiterhin vergleichsweise hoch halten.

8.4 Personal

Wesentlich für eine effiziente Umsetzung ist qualifiziertes Personal – und die Qualifikationsanforderungen sind im EU-Förderwesen besondere. Bei defizitärer Personalausstattung leidet die Umsetzung auf zweierlei Weise. Einerseits können Verfahrensfehler oder Verzögerungen den Umsetzungsaufwand erhöhen. Andererseits kann die Fördereffektivität beeinträchtigt werden, etwa bei geringer Inanspruchnahme durch mangelnde Akquise.

Empfehlung 17: Personalausstattung vor dem Hintergrund komplexer Strukturen kritisch prüfen

Das erforderliche Schnittstellenmanagement muss mit Personalressourcen abgesichert sein.

Grundsätzlich kann die Personalausstattung des hessischen EPLR als auskömmlich gelten. Temporäre Engpässe sorgen gleichwohl für Probleme. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die grundlegende Organisationsstruktur der hessischen ELER-Förderung (siehe oben) stärkere Abstimmungsbedarfe erzeugt. Vor diesem Hintergrund ist eine tragfähige Personalausstattung von besonderer Relevanz.

Empfehlung 18: Bedarf für Schulungsangebote regelmäßig erheben

Die ELER-Förderung entwickelt sich inhaltlich, rechtlich und technisch fort, was neue Schulungsbedarfe erzeugt.

Auf der Bewilligungsebene stellt der komplexe Regelungsrahmen der ELER-Förderung das Personal vor größere Herausforderungen. Je nach Förderbereich ist das Vergabe- und Steuerrecht zu beherrschen, hinzu kommt der Umgang mit den jeweiligen IT-Lösungen. All das erzeugt einen hohen Schulungsbedarf – bei neuen wie alten Mitarbeiter:innen. In allen Bereichen besteht ein entsprechendes Angebot, das vor dem Hintergrund stetiger Änderungen im Förderwesen permanent weiterzuentwickeln ist.

Empfehlung 19: Fachlichkeit auf Bewilligungsebene erhalten

Im Sinne einer effektiven Förderung ist eine Balance aus Verwaltungs- und technischen Kräften anzustreben.

Zunehmend problematisch sind auch Personalfluktuation und -rekrutierung. Das hohe Anforderungsprofil der Förderverwaltung trifft dabei auf teils wenig attraktive Arbeitsbedingungen (in Form von Befristung und/oder niedriger Eingruppierung). Es wird somit immer schwieriger, freiwerdende oder neue Stellen zu besetzen bzw. das bestehende Personal zu halten. Insbesondere die Fachlichkeit in den beteiligten Stellen leidet darunter. Zwar sind auch bei der Personalpolitik viele Faktoren außerhalb der ELER-Förderung maßgeblich, dennoch sollte die entsprechende Sensibilität auf Bewilligungsebene vorhanden sein.

Ausblick

Im GAP-Strategieplan kommt dem finanziellen und materiellen Monitoring noch größere Bedeutung zu. Größere Soll-Ist-Abweichungen können finanzielle Kürzungen nach sich ziehen. Die Verwaltungsbehörde muss mit der Zahlstelle die Daten für den jährlichen Leistungsbericht zusammenstellen, plausibilisieren und interpretieren. Neben aggregierten Daten sind disaggregierte Daten zu liefern. Dafür müssen die IT-Systeme entsprechend angepasst werden. Außerdem wächst der Abstimmungsbedarf mit der Bundesebene im Rahmen des nationalen GAP-Strategieplans. Hinzu kommt eine Fortsetzung der Bemühungen einer möglichst vollständigen Digitalisierung der Förderverfahren, die langfristig Vereinfachungen bringen wird, mittelfristig aber Umstellungsaufwände erzeugt. Für diese Aufgaben müssen zusätzliche personelle Ressourcen bereitgestellt werden.

8.5 IT

Die IT ist ein wesentlicher Dreh- und Angelpunkt bei der Umsetzung eines Förderprogramms. Sie muss die Programmebene und die Bewilligungsstellen bei der Bewältigung ihrer Aufgaben effektiv unterstützen. Dafür muss sie nutzerfreundlich und zugleich agil sein, um auf sich ändernde Rahmenbedingungen und Anforderungen schnell reagieren zu können. Andernfalls steigt der Verwaltungsaufwand.

Empfehlung 20: ABAKUS nutzungsorientiert weiterentwickeln

Die Anwender:innen sehen deutliche Verbesserungen, es bleibt aber Optimierungspotenzial.

Für die IT zur Umsetzung des hessischen EPLR ist die WIBank verantwortlich. Im Nicht-InVeKoS-Bereich setzt sie auf ABAKUS, die SAP-basierte Bankensoftware, die auch bei anderen Förderprogrammen zum Einsatz kommt. Im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013 ist die Software in den Augen der Anwender:innen nutzungsfreundlicher geworden. Gleichwohl besteht weiterhin Kritik. Die wahrgenommenen Defizite können nur zum Teil vom vielfach gelobten Support aufgefangen werden.

Empfehlung 21: Nutzerperspektive in Softwareentwicklung weiterhin systematisch integrieren

Die Systemneuentwicklung ist, trotz bestehender „Kinderkrankheiten“, bislang erfolgreich gelaufen.

Im InVeKoS-Bereich wurde, nachdem das Projekt LAWI 2014 nicht produktiv ging, neu ausgeschrieben. Ab 2017 wurde schrittweise eine neue Antragssoftware und eine Antragsbearbeitungssoftware entwickelt, mit vielen Rückkopplungsschleifen. Die Corona-Pandemie hat den Digitalisierungsprozess weiter beschleunigt und die Papierantragstellung weiter zurückgedrängt. Ab 2021 wurde komplett auf die Online-Antragstellung umgestellt. Die Antragsbearbeitungssoftware war für den Start der neuen Förderperiode ab 2023 geplant. Die alte Software SEStERZ wurde weiterbetrieben, gepflegt und erst abgeschaltet, als die Systemumstellung erfolgreich vollzogen wurde (mit dem Start der Förderperiode ab 2023). Mit dem Umzug auf ein neues Rechenzentrum wurde 2017 auf das Problem von hohen Ausfallzeiten reagiert. Aufgrund der Erfahrungen mit LAWI 2014 war es die richtige Strategie, eine spezifische Software für den InVeKoS-Bereich zu entwickeln und diese schrittweise unter Beteiligung der Bewilligungsstellen und landwirtschaftlicher Betriebe zu entwickeln.

Empfehlung 22: Personelle und finanzielle Kapazitäten für IT-Entwicklung und -anpassung bereitstellen

Die Massenverfahren im Flächenbereich bedürfen einer gut funktionierenden und immer aktuell gehaltenen IT.

Die Anforderungen an die IT im InVeKoS-Bereich steigen weiter. Aufgrund der häufigen inhaltlichen Änderungen in der Grünen Architektur ergibt sich zum Teil kurzfristiger Anpassungsbedarf. Da es sich um Massenverfahren handelt, ist eine funktionierende Antragssoftware, mit integrierten Plausibilitätsprüfungen, und eine Antragsbearbeitungssoftware, die die Bewilligungsstellen bestmöglich bei der Antragsprüfung und den Verwaltungskontrollen unterstützt, unabdingbar. Damit die IT diesen Anforderungen genügt, müssen entsprechende finanzielle und personelle Kapazitäten vorgehalten werden. Dies gilt sowohl für die IT-Programmierung als auch die Festlegung des Lastenheftes.

Empfehlung 23: IT in intensiver Abstimmung mit den Richtliniengebern entwickeln

IT erfordert Standardisierung der Verfahren. Verfahren sind aber über den Förderzweck bestimmt, und daher oftmals sehr detailliert und heterogen beschrieben. Es gilt, eine angemessene Balance zu finden.

In der betrachteten Förderperiode waren die Rückmeldungen seitens der Bewilligungsstellen zur eingesetzten Software durchweg positiver als in der Förderperiode 2007 bis 2013. Die WIBank hat sowohl in ABAKUS als auch in SEStERZ, parallel zu der grundlegenden Systemumstellung, investiert. Es bestehen nach wie vor unterschiedliche Anforderungen an die IT. Die Bewilligungsstellen wünschen sich mehr Funktionalitäten und möchten nicht parallel noch zur Akte greifen müssen. Manche Funktionalitäten sind allerdings technisch nicht – oder nur zu sehr hohen Kosten – realisierbar. Des Weiteren liegt der Fokus in der Programmierung auf dem Standardverfahren. Es können nicht alle Sonderfälle in der IT abgebildet werden; dagegen sprechen Kosten-Nutzen-Erwägungen. Bei der Richtlinienerstellung sind IT-Aspekte mitzudenken, ohne allerdings inhaltliche Aspekte der IT unterzuordnen.

Ausblick

Die Digitalisierungsanforderungen werden zukünftig noch weiter steigen, sowohl innerhalb der Verwaltung als auch in der Kommunikation mit den Antragstellenden. In der Förderperiode ab 2023 setzt die EU-Kommission in starkem Maße auf Digitalisierung als Beitrag zur Vereinfachung, insbesondere bei den Flächenmaßnahmen (EU-COM, 2019). Ein Beispiel ist das Flächenmonitoringsystem. Zudem gibt es den proklamierten Wandel von der auf Compliance ausgerichteten Steuerung hin zu einer ergebnisorientierten Steuerung. Damit steigen die Anforderungen an die Datenbanken, aus denen die Output- und Ergebnisindikatoren ermittelt werden. Hinzu kommen Anforderungen, die sich aus der Einführung der E-Akte und dem Onlinezugangsgesetz ergeben. Auch im Koalitionsvertrag von CDU und SPD in Hessen ist die Digitalisierung der Verwaltung ein wichtiger Punkt. Voraussetzung ist eine stärkere Standardisierung, technisch und rechtlich, die gleichwohl nicht zu Lasten der inhaltlichen Qualität der Fördermaßnahmen gehen sollte.

Im investiven Bereich stellt Hessen mit der Förderperiode 2023 bis 2027 auf digitale Antragstellung um. Eine verstärkte Digitalisierung der Prozesse und Kommunikationsstrukturen führt zunächst zu erhöhten Kosten, da

entsprechende Investitionen in Soft- und Hardware zu tätigen sind. In welchem Umfang sich die Digitalisierung der Prozesse von der Antragstellung über Bearbeitung und Kontrolle bis zur Zahlung sowie der Kommunikation zwischen Antragstellenden und Verwaltung tatsächlich in einer Vereinfachung niederschlägt, bleibt abzuwarten.

Literaturverzeichnis

ADE, CCRI [Countryside and Community Research Institute], ÖIR [Österreichisches Institut für Raumplanung] (2021) Evaluation support study on the impact of the CAP on territorial development of rural areas: socioeconomic aspects, hg. v. European Commission (EU-COM), zu finden in <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/08e60401-71a0-11eb-9ac9-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search> [zitiert am 9.4.2021]

AMK [Agrarministerkonferenz] (2024) Endgültiges Ergebnisprotokoll: Sonder-Agrarministerkonferenz am 22. Mai 2024, zu finden in <https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/endgueltiges-ergebnisprotokoll-sonder-amk-22052024-viko.pdf> [zitiert am 19.6.2024]

Awater-Esper S (2024) Landwirte in Hessen verzweifeln am Agrarantrag 2024: Softwareprobleme. top agrar online, zu finden in <https://www.topagrar.com/betriebsleitung/news/landwirte-in-hessen-verzweifeln-am-agrarantrag-2024-20002947.html> [zitiert am 11.6.2024]

AWV [Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V.] (2018) Modernisierung der Zuwendungspraxis für den Dritten Sektor: Impulspapier, zu finden in <https://www.awv-net.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Impulspapier_Zuwendungspraxis/AWV-Impulspapier-Modernisierung-der-Zuwendungspraxis-fr-den-Dritten-Sektor.pdf> [zitiert am 26.5.2026]

Bathke M (2018) Fallstudie zur Ausgleichszulage. Landesprogramm Ländlicher Raum (LPLR) des Landes Schleswig-Holstein 2014 bis 2020. Hannover: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 05/2018, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2018/SH_Fallstudie_AZ_Endfassung_20_08_2018.pdf> [zitiert am 20.1.2026]

Bathke M (2020) Fallstudien zur Förderung der ländlichen Infrastrukturen Teilmaßnahme 7.2, Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung aller Arten von kleinen Infrastrukturen: Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014 bis 2020. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 3/2020, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2020/3_2020-HE-Berichte-aus-der-Evaluation-Wegebau-2.pdf> [zitiert am 12.5.2022]

Bernhard Forstner, Grajewski R, Manfred Bathke, Bergschmidt A, Dickel R, Winfried Eberhardt, Henrik Ebers, Barbara Fährmann, Fengler B, Franz K, Andrea Moser, Andrea Pufahl, Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf, Sander A, Gitta Schnaut, Gerald Schwarz, Spengler M, Andreas Tietz (2016) Ex-post-Bewertung Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 bis 2013

Bescheinigende Stelle Hessen (2018) Jahresbericht 2017 - EGFL und ELER - gemäß Artikel 102 Absatz 1 Buchstabe c) der Verordnung EU Nr. 1306/2013: DE 26 - WIBank Zahlstelle des Landes Hessen, hg. v. Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV)

BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2023) Den Wandel gestalten!: Zusammenfassung zum GAP-Strategieplan 2023 - 2027 (Stand: 20. März 2023), zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan-kurzueberblick.pdf?__blob=publicationFile&v=4> [zitiert am 5.11.2023]

Brand K, Büker C (2022) Digitale Prozesse im Rahmen der Reform der gemeinsamen EU-Agrarpolitik am Beispiel einer partizipativen mobilen App für die Förderflächenanträge. avn - Allgemeine Vermessungs-Nachrichten(3):70-78, zu finden in

<https://gispoint.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=12100&token=d18e02ba26b511fc2d6a5282d97e7f53abe69ff4&download=>

BRH [Bundesrechnungshof] (2019) Förderprogramme des Bundes: Jeder fünfte Euro geht als Vergütung an die KfW (Kapitel 0604 Titel 661 08, 891 03, 891 22, 893 03, Kapitel 6092 Titel 661 01). Bemerkungen 2019 zur Haushaltsführung des Bundes, zu finden in <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2020/bemerkungen-2019-ergaenzungsband-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1> [zitiert am 30.9.2022]

Bundesrat (2018) Verordnung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft: Dritte Verordnung zur Änderung der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung und der InVeKoS-Verordnung. Drucksache, zu finden in <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2018/0001-0100/61-18.pdf?__blob=publicationFile&v=1> [zitiert am 15.5.2024]

CDU Hessen, SPD Hessen (2023) Eine für Alle.: Hessenvertrag der demokratisch-christlich-sozialen Koalition 2024 - 2029, zu finden in <https://www.spd-hessen.de/wp-content/uploads/sites/269/2023/12/Koalitionsvertrag_2024-2029.pdf> [zitiert am 18.1.2023]

dbb [Beamtenbund und Tarifunion] (2016) Zahlen, Daten, Fakten 2016, hg. v. Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion

VO (EU) Nr. 640/2014: DELEGIERTE VERORDNUNG (EU) Nr. 640/2014 DER KOMMISSION vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Bedingungen für die Ablehnung oder Rücknahme von Zahlungen sowie für Verwaltungssanktionen im Rahmen von Direktzahlungen, Entwicklungsmaβnahmen für den ländlichen Raum und der Cross-Compliance, zu finden in <eur-lex.europa.eu> [zitiert am 19.1.2026]

dena [Deutsche Energie-Agentur GmbH] (2016) Evaluation des Förderprogramms "Innovationszuschüsse zum Einsatz hocheffizienter Querschnittstechnologien im Mittelstand": Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

DG Agri Unit F1 - Conception and consistency of rural development (2021) Overview of Actions Plans submitted by Member States: Rural Development Committee 9 June 2021

DG Agri [Directorate-General for Agriculture and Rural Development] (2018) Annual Activity Report 2018, zu finden in <https://commission.europa.eu/system/files/2019-06/agri_aar_2018_final.pdf> [zitiert am 15.2.2023]

VO (EU) Nr. 809/2014: DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) Nr. 809/2014 DER KOMMISSION vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maβnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance (2014), zu finden in <eur-lex.europa.eu> [zitiert am 19.6.2017]

DVO (EU) 2020/532: Durchführungsverordnung (EU) 2020/532 der Kommission vom 16. April 2020 zur Abweichung von den Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 809/2014, EU (Nr. 180/2014, (EU) Nr. 181/2014, (EU) Nr. 2017/892, (EU) 2016/1150, (EU) 2018/274, (EU)2017/39, (EU) 2015/1368 und (EU) 2016/1240 in Bezug auf bestimmte Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik für das Jahr 2020 (2020), zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0532&from=EN> [zitiert am 24.3.2023]

DVO (EU) 2021/725: Durchführungsverordnung (EU) 2021/725 der Kommission vom 4. Mai 2021 zur Abweichung von den Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 809/2014, EU (Nr. 180/2014, (EU) Nr.

181/2014, (EU) Nr. 2017/892, (EU) 2016/1150, (EU) 2018/274, (EU)2017/39 und (EU) 2015/1368 in Bezug auf bestimmte Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik für das Jahr 2021 (2021), zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0725&from=DE> [zitiert am 3.4.2023]

(2022) Durchführungsverordnung (EU) 2022/1475 der Kommission vom 6. September 2022 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Evaluierung der GAP-Strategiepläne und der Bereitstellung von Informationen für die Überwachung und die Evaluierung: DVO (EU) 2022/1475. In: Amtsblatt der Europäischen Union: pp 8-36, zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1475> [zitiert am 23.7.2024]

(2017) Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2017/1758 der Kommission vom 28. September 2017 zur Festlegung von Form und Inhalt der der Kommission im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EGFL und des ELER sowie zweck Beobachtung und Prognose vorzulegenden Buchführungsdaten: DVO (EU) Nr. 2017/1758. In: Amtsblatt der Europäischen Union: pp 1-33

DVO (EU) Nr. 908/2014: Durchführungsverordnung (EU) Nr. 908/2014 der Kommission vom 6. August 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EH) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Zahlstellen und anderen Einrichtungen, der Mittelverwaltung, des Rechnungsabschlusses und der Bestimmungen für Kontrollen, Sicherheiten und Transparenz (2014), zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0908> [zitiert am 4.4.2024]

Eberhardt W (2018) Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014 bis 2020 (EPLR). Umsetzung der Europäischen Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ (EIP-Agri) – Zwischenbilanz 2018. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 11/2018, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2018/11_18__HE_EIP_Bericht_2018__Endfassung_20190405.pdf> [zitiert am 12.5.2022]

Eberhardt W (2022a) Umsetzung der Europäischen Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ (EIP-Agri) – Zwischenbilanz 2021/22: Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR) des Landes Hessen 2014 - 2022. Braunschweig, 5-Länder-Evaluation 6/2022, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/publikationen/projektberichte/5-laender-bewertung/> [zitiert am 10.10.2022]

Eberhardt W (2022b) Umsetzung der Europäischen Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ (EIP-Agri) – Zwischenbilanz 2021/22. Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR) des Landes Hessen 2014 bis 2020. 5-Länder-Evaluation, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2022/6_2022_HE_EIP_Bericht_V7-2023.pdf> [zitiert am 14.6.2024]

Ebers H, Forstner B (2020) Evaluation der Förderung von Investitionen zur Diversifizierung (FID - TM 6.4 des EPLR Hessen): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014 bis 2020 (EPLR Hessen). Braunschweig: Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (TI-BW), 5-Länder-Evaluation 10/2020, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2020/10_2020_-_HE_EPLR_FID.pdf> [zitiert am 12.5.2022]

ELER-VB Hessen [ELER-Verwaltungsbehörde des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum des Landes Hessen] (2022) Vereinheitlichung abweichender Regelungen im nationalen Recht im Vergleich zum EU-Recht bei der Umsetzung der drei ESI-Fonds EFRE, ESF und ELER in Hessen (Vereinfachende Regelungen). hier: Zusammenfassung der Ergebnisse der AG Finanzcontrolling vom 10.03.2022

EP [European Parliament] (2016) CAP Simplification: State of play. Briefing, zu finden in <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573897/EPRS_BRI(2016)573897_EN.pdf> [zitiert am 21.1.2022]

EU-COM [Commission of the European Communities] (2018) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors: Towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error. COM (2088) 866/4, zu finden in <https://commission.europa.eu/system/files/2018-10/com-2008-866-4_2008_en.pdf> [zitiert am 4.5.2023]

EU-COM [European Commission] (2019) CAP cross-cutting objectives …explained: Driving Simplification. CAP briefs, zu finden in <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap_briefs_10_simplification.pdf> [zitiert am 11.2.2022]

EuGH [Europäischer Gerichtshof] (2014) Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Agrarpolitik – Gemeinsame Regeln für Direktzahlungen – Betriebsprämienregelung – Begriff ‚Dauergrünland' – Flächen, die zum Anbau von Gras oder anderen Grünfutterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs sind – Flächen, die in diesem Zeitraum umgepflügt und mit einer anderen als der zuvor auf diesen Flächen angebauten Grünfutterpflanze eingesät werden": Urteil des Gerichtshofes (Zweite Kammer) 2. Oktober 2014, zu finden in <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=158188&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1> [zitiert am 14.11.2022]

EuGH [Europäischer Gerichtshof] (2017) EGFL und ELER - Von der Finanzierung ausgeschlossene Ausgaben - Entwicklung des ländlichen Raums - Flurbereinigungen und Dorferneuerungen - Auswahlkriterien für Vorhaben - Urteil des Europäischen Gerichtshof zur Flurbereinigung in der Rechtssache T - 28/16. Luxemburg, zu finden in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=189473&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1> [zitiert am 2.9.2019]

EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2015) Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums: Worin liegen die Ursachen und was wird zu ihrer Beseitigung unternommen? EuRH, zu finden in <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_23/SR14_23_DE.pdf> [zitiert am 8.2.2016]

EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2016) Vereinfachung der Cross-Compliance und Steigerung ihrer Wirksamkeit - nach wie vor eine Herausforderung. Sonderbericht, zu finden in <https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr16_26/sr_cross_compliance_de.pdf> [zitiert am 27.6.2024]

EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2017) Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums: Komplexität muss verringert und Konzentration auf Ergebnisse verstärkt werden, Europäischer Rechnungshof (EuRH), 79 p. Sonderbericht, zu finden in <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_16/SR_RURAL_DEV_DE.pdf> [zitiert am 2.9.2019]

EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2018) Neue Optionen für die Finanzierung von Projekten zur Entwicklung des ländlichen Raums: einfacher, aber nicht ergebnisorientiert, Sonderbericht Nr. 11. Luxemburg

EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2022) LEADER und von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung: Lokales Engagement wird gefördert, doch Zusatznutzen ist noch immer nicht ausreichend nachgewiesen. Luxemburg, Luxemburg: Europäischer Rechnungshof, 76 p. Sonderbericht 2022, 10, zu finden in <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/leader-10-2022/de/index.html> [zitiert am 12.9.2024]

European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development (2019) Analysis of administrative burden arising from the CAP - Final report, zu finden in <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dabd45ab-9baf-11e9-9d01-01aa75ed71a1> [zitiert am 13.2.2024]

Fährmann B, Grajewski R (2008) Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum, Materialband zu Kapitel 10, Studie 3 Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten des Hessischen Programms zur Entwicklung ländlicher Räume vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen: Qualitative Kosten-Wirkungs-Analyse zur Bewertung der Fördereffizienz des Hessischen EPLR. Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/6-Laender-Bewertung_2008/HE/Materialbaende/HE_MB_Kap10_Studie_3-Implementationskosten.pdf> [zitiert am 17.3.2020]

Fährmann B, Grajewski R (2013) How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes. European Review of Agricultural Economics 40(4):541-572, zu finden in <https://doi.org/10.1093/erae/jbs045> [zitiert am 19.2.2016]

Fährmann B, Grajewski R (2018) Schriftliche Erhebung des Personalaufwandes und der Implementationskosten (Fachreferate, Bewilligungsstellen, Koordinierende Stellen, Zuständige Behörde, Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Verwaltungsbehörde) der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen/Bremen und Schleswig-Holstein, 2018

Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2014) Ex-post-Bewertung Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 bis 2013: Implementationskostenanalyse der Umsetzungsstrukturen des EPLR Hessen. Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/HE/10-2_MB_Implementationskostenanalyse.pdf> [zitiert am 26.9.2018]

Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2016) Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 : Modulbericht 10.2_MB Implementationskostenanalyse. Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NI/10-2_MB_Implementationskostenanalyse.pdf> [zitiert am 2.9.2019]

Fengler B, Fynn L-L, Peter H, Pollermann K (2024) Länderübergreifender Bericht der regionalen Fallstudien zur Förderung von LEADER und weiteren ELER-Maßnahmen der ländlichen Entwicklung: Bericht zur Förderperiode 2014-2020 (verlängert bis 2022) in den Ländern Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Braunschweig. 5-Länder-Evaluation 7/2024, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2024/7-2024_Fallstudienbericht_6B.pdf> [zitiert am 13.5.2024]

FIMI [Finanzministerium Schleswig-Holstein] (2017) Personalkostentabelle für die Landesverwaltung Schleswig-Holstein 2015 und 2016. Kiel: Finanzministerium Schleswig-Holstein (FIMI)

Forstner B, Grajewski R, Bathke M, Bergschmidt A, Dickel R, Eberhardt W, Ebers H, Fährmann B, Fengler B, Franz K, Moser A, Pufahl A, Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Schnaut G, Schwarz G, Spengler M, Tietz A (2016) Ex-post-Bewertung Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 bis 2013. Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/HE/0-Ex-post-Bewertung_Hessen_EPLR_Endbericht.pdf> [zitiert am 26.9.2018]

Franz K (2019) Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014 bis 2020: Evaluation der forstlichen Förderung. Hamburg: Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie (TI-WF), 5-Länder-Evaluation 6/2019, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/6_19_HE-Berichte_aus_der_Evaluation-Forst_20190327.pdf> [zitiert am 5.8.2025]

Grajewski R (2016) Vier ländliche Entwicklungsprogramme im Vergleich: PFEIL Niedersachsen-Bremen, LPLR Schleswig-Holstein, NRW-Programm Ländlicher Raum und EPLR Hessen: Finanzen - Fördermaßnahmen - Prioritäten - Investitionstypen - Zielgruppen - Implementation. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 1/2016, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2016/Programmuebersicht_4_EPLR-Stand_2016.pdf> [zitiert am 12.5.2022]

Grajewski R (2018) Das Partnerschaftsprinzip im ELER in der Praxis: Ergebnisse einer Befragung von Partnern in Niedersachsen/Bremen, Schleswig-Holstein, Hessen und Nordrhein-Westfalen. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 3/2018, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2018/Bericht_Partnerschaftsprofil_endg-stand-Juni2018_RW__komplett.pdf> [zitiert am 12.5.2022]

Grajewski R, Becker S (2024) Implementation des NRW-Programms Ländlicher Raum 2014 bis 2022: Aufwand, Kosten und Bestimmungsfaktoren. 5-Länder-Evaluation 15/2024, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn068495.pdf> [zitiert am 26.7.2024]

Grajewski R, Becker S, Sander A, Bathke M, Eberhardt W, Roggendorf W, Pollermann K, Reiter K, Fengler B (2021/2022) Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme in der Förderperiode 2014 bis 2022 - Entwicklungen und wesentliche Herausforderungen, Leitfadengestützte Interviews zur Reflektion der Ergebnisse der schriftlichen Erhebung der Implementationskosten für das Jahr 2017 mit Vertreter:innen von Bewilligungsstellen und Einrichtungen des Programmoverheads

Grajewski R, Fährmann B (2017) Leitfadengestützte Gespräche mit der WIBank am 27.03.2017 und der Verwaltungsbehörde am 16.03.2017

Gürtler K (2013) Zumutungen des Zuwendungsrechts. Erwartungen an eine kooperative Kulturförderung in Niedersachsen. Fachzeitschrift Kulturpolitische Mitteilungen (KuMi)(142/III)

HALM-RL 2015: Hessisches Programm für Agrarumwelt- und Landschaftspflege-Maβnahmen HALM. Richtlinien vom 21. September 2015

AGZ-RL: Hessisches Programm für Ausgleichszahlungen in benachteiligten Gebieten (AGZ) - Richtlinie (2015)

HIHK [Hessischer Industrie- und Handelskammertag] (2023) Gemeinsam für eine Entlastungsallianz, zu finden in <https://www.hihk.de/presse/entlastungsallianz-10-2023-5955022> [zitiert am 18.1.2024]

HMdF [Hessisches Ministerium der Finanzen] (2017a) Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2017: Einzelplan 03 für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport, hg. v. Hessisches Ministerium der Finanzen (HMdF)

HMdF [Hessisches Ministerium der Finanzen] (2017b) Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2017: Einzelplan 07 für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung, hg. v. Hessisches Ministerium der Finanzen (HMdF)

HMdF [Hessisches Ministerium der Finanzen] (2017c) Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2017: Einzelplan 09 für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, hg. v. Hessisches Ministerium der Finanzen (HMdF)

HMdF [Hessisches Ministerium der Finanzen] (2018) Personalkostentabellen für die Kostenberechnungen in der Verwaltung, hg. v. Hessisches Ministerium der Finanzen (HMdF). Staatsanzeiger für das Land Hessen

HMUKLV [Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2015) National finanzierte Maβnahmen zur Förderung einer integrierten Politik für den ländlichen Raum in Hessen. Anlage 4 zum EPLR Hessen 2014 - 2020. Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

HMUKLV [Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2016) Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 - 2013: Jährlicher Zwischenbericht / Abschlussbericht 2015 gemäβ Art. 82 VO (EG) Nr. 1698/2005 - ELER - Verordnung. Vom Begleitausschuss am 23.06.2016 gebilligt. Wiesbaden

HMUKLV [Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2017a) Entwicklungsplan für den ländlichen Raum Hessen 2014 - 2020 - Technisches EU-Dokument (Genehmigung der 1. Änderung 14.12.2017)

HMUKLV [Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2017b) Änderungsblatt HALM-Richtlinien vom 28.11.2017

HMUKLV [Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2018a) Digitale Förderbeantragung und -bearbeitung investiver Maßnahmen (DiFö): Projektauftrag

HMUKLV [Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2018b) Zentrale Rolle der WIBank im Monitoring, Aktuelle Praktik 16

HMUKLV [Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2019a) Erweiterter jährlicher Durchführungsbericht für 2018 Germany - Rural Development Programme (Regional) - Hesse (Zeitraum 01/01/2018 - 31/12/2018). Wiesbaden

HMUKLV [Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2019b) Finanzdaten für den Durchführungsbericht: Auszahlungen (teilausgezahlt und abgeschlossen) für die Jahre 2016, 2017 und 2018

HMUKLV [Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2019c) Finanz- und Projektdaten zur Technischen Hilfe (einschließlich nationaler Förderung) bis 31.12.2018. Mail (verschlüsselte zip-Datei) vom 13.02.2019

HMUKLV [Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2021) Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014-2020 -Jährlicher Durchführungsbericht für 2020

HMUKLV [Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2023) Jährliche Finanztabelle Jahresbericht 2023: Tabelle B, Auszahlungen für teilausgezahlte und abgeschlosse Vorhaben [zitiert am 10.4.2024]

Junkernheinrich M, Ebinger F, Klieve LM, Oebbecke J, Welge K (2022) Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung: Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land, 1. Auflage. Lüdenscheid: Analytica V.-G, 320 p. Forum Öffentliche Finanzen 18

Kaufmann P, Bittschi B, Depner H, Fischl I, Kaufmann J, Nindl E, Ruhland S, Sellner R, Struß V, Vollborth T, Wolff von der Sahl, J. (2019) Evaluation des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM): Richtlinie 2015. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (Berlin), zu finden in <https://www.zim.de/ZIM/Redaktion/DE/Publikationen/Studien-Evaluationen/evaluation-zim-2019-07.pdf?__blob=publicationFile&v=11> [zitiert am 5.10.2022]

KGSt [Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement] (2023) Staatliches Fördersystem: Deutliche Modernisierung auf Bundes- und Länderebene erforderlich: KGSt veröffentlicht Positionspapier, zu finden in <https://www.pressebox.de/pressemitteilung/kommunale-gemeinschaftsstelle-fr-verwaltungsmanagement-kgst/Staatliches-Foerdersystem-Deutliche-Modernisierung-auf-Bundes-und-Laenderebene-erforderlich/boxid/1159279> [zitiert am 13.11.2023]

Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie (2022) Bericht, zu finden in <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/40072/documents/61499> [zitiert am 29.9.2022]

Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren (2019) Abschlussbericht der "Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen", hg. v. Staatsministerium der Finanzen (SMF), zu finden in <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/33320/documents/50780> [zitiert am 19.12.2019]

LRH BW [Rechnungshof Baden-Württemberg] (2015) Beratende Äußerung Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER. Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung. Landesrechnungshof Baden-Württemberg

Lübbers T, Böhmer S (2021) Evaluation der Fördermaßnahmen "Exist-Gründungsstipendium" und "Exist-Forschungstransfer" des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie im Förderzeitraum 2014 bis 2018, Ramboll

Mann S (2000) Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung - Ein komparativer Ansatz. Agrarwirtschaft 49(7):259-269, zu finden in <https://ideas.repec.org/a/ags/gjagec/302546.html#download> [zitiert am 4.5.2023]

MELUND (2019) Jährlicher Durchführungsbericht für 2018 - Rural Development Programme (Regional) - Schleswig-Holstein, 305 p, zu finden in <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/F/foerderprogramme/MELUR/LPLR/Downloads/jaehrlicherDurchfuehrungsbericht2018.pdf?__blob=publicationFile&v=1> [zitiert am 20.1.2026]

MELUND [Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein] (2018) Landesprogramm ländlicher Raum 2014-2020 (LPLR): 3. Änderungsantrag 2018

ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2018) Germany - Rural Development Programme (Regional) - Lower Saxony + Bremen: Version 4.0. 2014DE06RDRP012

MLR [Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg] (2017) Mittelbereitstellung nationale Mittel vs. ELER, MEN-D. Aktuelle Praktik

MLUK [Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz des Landes Brandenburg] (2026) Information zur Anwendung von Einheitskosten nach der Richtlinie des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung der ländlichen Entwicklung im Rahmen von LEADER (LEADER-Richtlinie), zu finden in <https://mleuv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Informationsblatt-Einheitskosten2026.pdf> [zitiert am 9.4.2026]

MUNLV [Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2018) NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020: Von der EU genehmigte 3. Änderung. Fassung vom 12.12.2018.

MWVLW [Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz] (2017) Antwort des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau auf die Kleine Anfrage des

Abgeordneten Dr. Timo Böhme (AfD) - Drucksache 17/3255 - Verwaltungskosten für ELER-Förderung, zu finden in <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/3437-17.pdf> [zitiert am 16.1.2020]

NKR BW [Normenkontrollrat Baden-Württemberg] (2022) Vereinfachung von Landesförderprogrammen, zu finden in <https://www.normenkontrollrat-bw.de/fileadmin/_normenkontrollrat/PDFs/Empfehlungsberichte_und_Positionspapiere/NKR_Vereinfachung_von_Landesfoerderprogrammen.pdf> [zitiert am 1.8.2023]

OECD (2007) The Implementation Costs of Agricultural Policies. OECD

Peter H, Pollermann K, Trostorff B (2019) Schwerpunktbereich 6B – Förderung von lokaler Entwicklung in ländlichen Gebieten: Evaluierung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum (EPLR) des Landes Hessen 2014 bis 2020. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 16/2019, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/16_2019_HE_6b_Bericht_TI_end_mit_Anhaengen.pdf> [zitiert am 15.3.2022]

Pilarski M (2023) Wirksame Vergabe-Beauflagung, VOB/A-Auftragsbekanntmachung, COCOF-Leitlinien, Ausschlussfrist, EU-Recht - VG Cottbus, Urteil vom 03.02.2023 - Az. 3 K 1618/19, zu finden in <https://www.zuwendungsvergaberecht.de/aktuelle-beitraege-details/wirksame-beauflagung-auftragsbekanntmachung-cocof-leitlinien-vg-cottbus-urteil-vom-03-02-2023-az-3-k-1618-19.html> [zitiert am 5.4.2023]

Pollermann K, Schnaut G (2017) Abfrage bei den Regionalmanagements zu Strukturdaten/Aktivitäten der Regionen für das Jahr 2016 in den Bundesländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen

Reiter K, Roggendorf W, Leiner C, Sander A (2008) Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum. Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover

Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Liebersbach H (2016) Ex-post-Bewertung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 bis 2013. Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214): Modulbericht 6.4_MB Agrarumweltmaßnahmen, 140 p

Reiter K, Sander A (2022) Wirkung der Ausgleichszulage auf die Erhaltung von Dauergrünland: Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR) des Landes Hessen 2014 bis 2020. Braunschweig: Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen (TI-LV), 5-Länder-Evaluation 1/2022, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2022/01_2022_AGZ_He_V9.pdf> [zitiert am 12.5.2022]

Richtlinie DE/RE 2018: Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung der ländlichen Entwicklung vom 22.03.2018. Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, VII 8 - 086 b - 02.02 - Giilt.-Verz. 50. - (2018)

RL-EFP: Richtlinien Einzelbetriebliches Förderungsprogramm Landwirtschaft (RL-EFP) vom 20. Juni 2016. Zuletzt geändert durch Nr. 22.2 Richtlinien Förderungsprogramm Landwirtschaft vom 22.7.2019, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV) (2019)

Roggendorf W, Scholz J, Schwarze S (2024) Analyse der Inanspruchnahme von Vielfältigen Kulturen im Ackerbau und Ökologischem Landbau (Akzeptanzanalyse): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum Hessen 2014 - 2020. 5-Länder-Evaluation, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2024/11-2024_HE_Akzeptanzanalyse.pdf> [zitiert am 24.6.2024]

Rorig F (2024) Beitrag der forstlichen Förderung zur Wettbewerbsfähigkeit des Forstsektors sowie zum Umwelt- und Ressourcenschutz: Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen (EPLR) 2014 bis 2020. Braunschweig, Hamburg. 5-Länder-Evaluation 5/2024, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2024/5-2024_HE_Beitrag_Forst.pdf> [zitiert am 13.6.2024]

Roza P, Selnes T (2012) Simplification of the CAP: Assessment of the European Commissions's reform proposals. LEI report 2012-011. LEI, Wageningen, The Hague. LEI-Wageningen, zu finden in <https://edepot.wur.nl/200922> [zitiert am 26.5.2026]

Schnaut G, Fährmann B, Bathke M, Eberhardt W, Ebers H, Fengler B, Flint L, Forstner B, Franz K, Grajewski R, Peter H, Pufahl A, Reiter K, Roggendorf W, Sander A (2018) Analyse der Inanspruchnahme und Umsetzung. Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014 – 2020. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR); Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (TI-BW); Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie (TI-WF); entera Umweltplanung & IT, 5-Länder-Evaluation 7/2018, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2018/2018-08-20_Bericht_zu_Inanspruchnahme_EPLR_HE_Enwurf_Ueberarbeitung2_TI_RW_20190320.pdf> [zitiert am 12.5.2022]

Schnaut G, Raue P, Fährmann B, Fengler B, Eberhardt W, Roggendorf W, Reiter K, Sander A, Bormann K, Grajewski R, Peter H, Forstner B, Bergschmidt A, Bathke M, Tietz A (2016) Feinkonzept zum Bewertungsplan: EPLR - Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014 - 2020. Stand 05/2016 (unveröffentlicht), 155 p

Schwarze S, Ebers H, Forstner B (2023) Evaluation der Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (V&V-Förderung): Der Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014 - 2020 (EPLR). Braunschweig: Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (TI-BW), 5-Länder-Evaluation 5/2023, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2023/2.AUFLAGE__5-2023-HE_VV_Modulbericht_2022.pdf> [zitiert am 113.08.2025]

SMUL [Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft] (2016) Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET), zu finden in <https://www.hessische-regionalforen.de/images/Downloads/SMUL_1606_ELER-Reset-Vorschlag.pdf> [zitiert am 14.1.2025]

Spatial Foresight, t33 (2018) New assessment of ESIF administrative costs and burden, hg. v. European Commission (EU-COM), zu finden in <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/studies/assess_admin_costs.pdf> [zitiert am 26.5.2026]

Sweco GmbH (2010) Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs: Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund, zu finden in <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/studies/2010_governance.pdf> [zitiert am 26.5.2026]

VO (EU) Nr. 1303/2013: Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates

WBAE [Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz] (2019) Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU: Stellungnahme, zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/GAP-Verwaltungsvereinfachung-GAP.pdf?__blob=publicationFile&v=2> [zitiert am 26.10.2022]

WIBank [Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen] (2014) Dienstanweisung zur Wahrnehmung der Funktionen der Zahlstelle für den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER): (gültig ab: 16. Oktober 2014). einschließlich der Leitlinie zur Wahrnehmung der Fachaufsicht im Rahmen der Zahlstellenorganisation für den EGFL und ELER

WIBank [Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen] (2015) Rundschreiben Zahlstelle EGFL/ELER 03/2015: zum Umgang mit Rückforderungen/Wiedereinziehungen einschl. Verzinsungen für Maßnahmen, die aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanziert werden.

WIBank [Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen] (2016) TOP 7.2 Stand Aktionsplan zur Reduzierung der Fehlerquote: 13. Begleitausschuss EPLR Hessen 2007-2013, 3. Sitzung Begleitausschuss EPLR Hessen 2014-2020

WIBank [Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen] (2017a) Merkblatt zum Gemeinsamen Antrag 2017: Wichtige Informationen und Hinweise zur Antragstellung!

WIBank [Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen] (2017b) TOP 11 Stand zu aktuellen Prüfungen: 3. Sitzung des Begleitausschusses EPLR Hessen 2014-2020

WIBank [Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen] (2018a) GAP - Aktuelle Rechtsfragen: 73. Agrarrechtsseminar Goslar 2018

WIBank [Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen] (2018b) Geschäftsbericht 2017 WIBank, zu finden in <https://www.wibank.de/resource/blob/wibank/465700/2854efacb25ad134f4a9cd1393e06ca4/gb-2017-data.pdf> [zitiert am 12.4.2024]

WIBank [Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen] (2019) Geschäftsbericht 2018 WIBank, zu finden in <https://www.wibank.de/resource/blob/wibank/496078/21b708598b327017181d44cd25471ad0/gb-2018-data.pdf> [zitiert am 12.4.2024]

WIBank [Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen] (2020) TOP Stand zu aktuellen Prüfungen auf EU- und nationaler/regionaler Ebene: Begleitausschuss EPLR Hessen 2014-2020

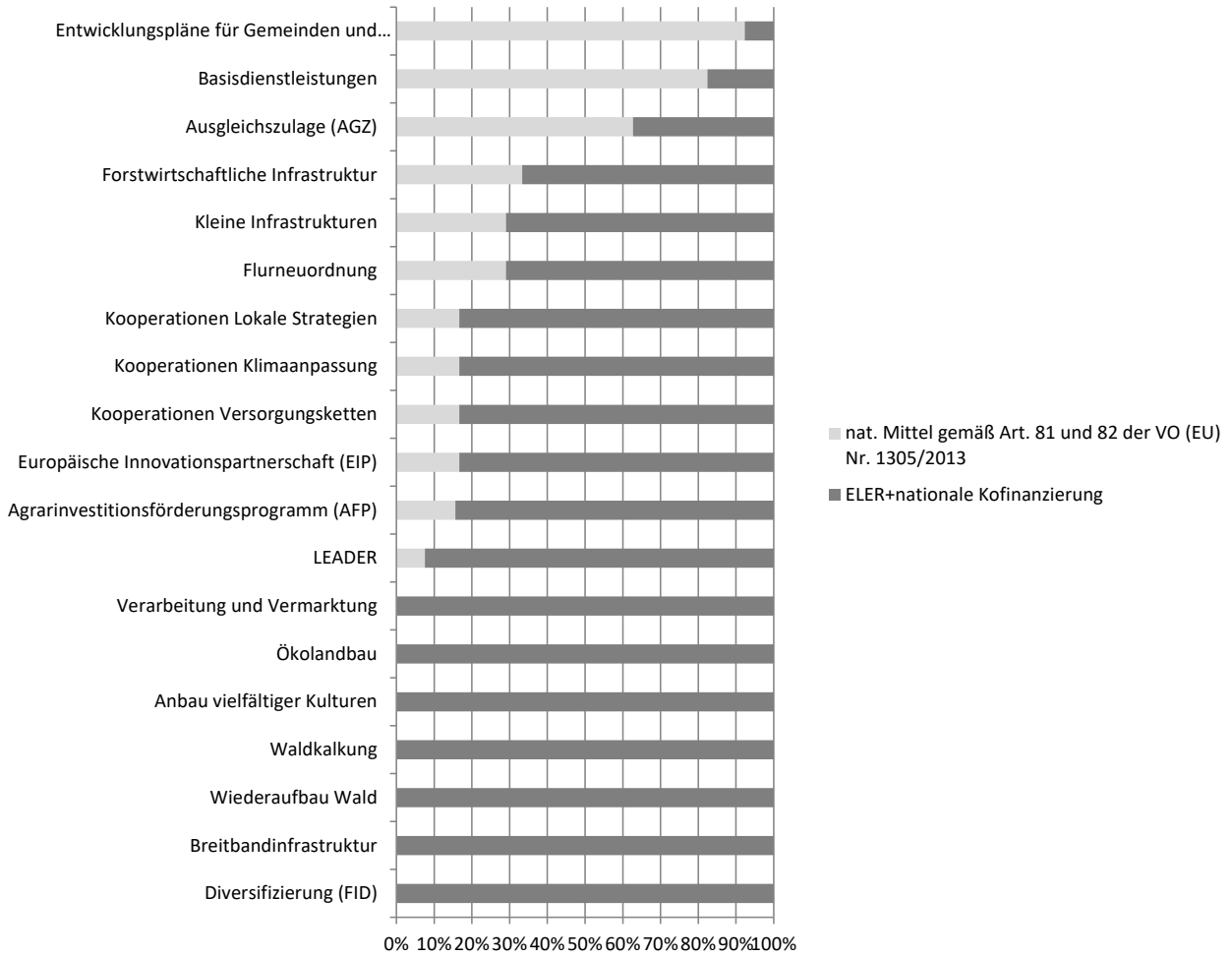
WIBank [Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen] (2024) Merkblatt zum Gemeinsamen Antrag 2024: Wichtige Informationen und Hinweise zur Antragstellung

WIBank [Wirtschafts-und Infrastrukturbank] (div. Jgg.) Zahlstellendaten der EU-Haushaltsjahre

Anhang

Anhang-Tabellen und Abbildungen

Anhang 1 Finanzielle Bedeutung der Top-up-Förderung nach Maßnahmen (indikative Planung gemäß der 1. Programmänderung)



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von HMUKLV (2017a).

Anhang 2 Maßnahmenbezogene Besonderheiten und Veränderungen in 2017 aus Sicht der Bewilligungsstellen

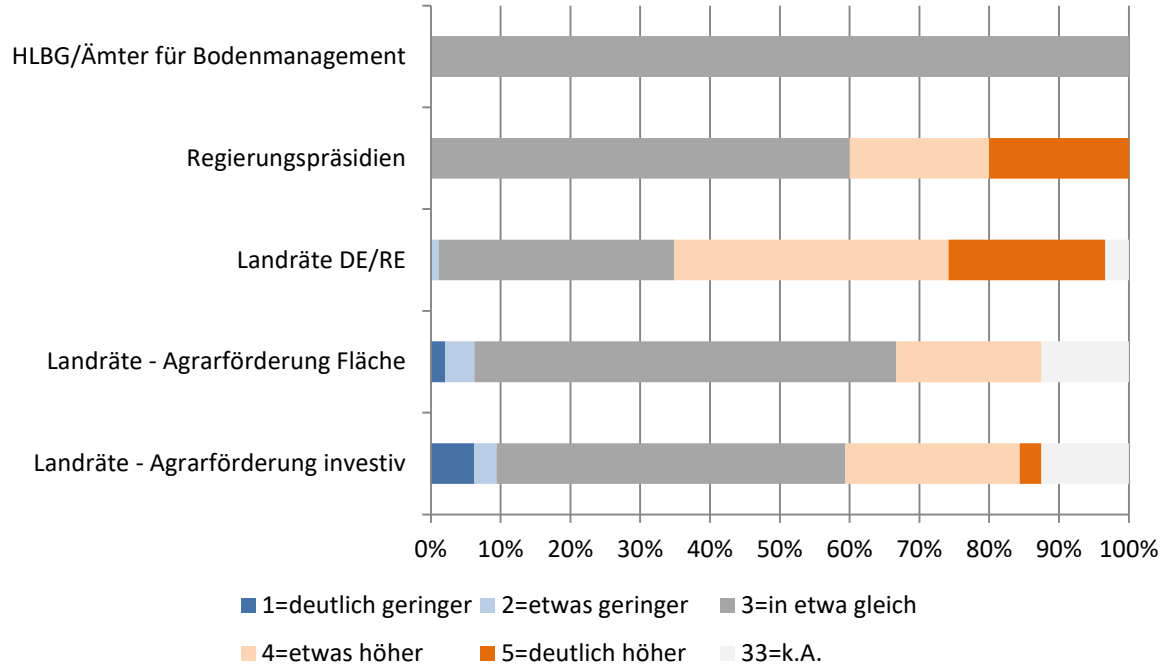
Code/Maßnahmenbezeichnung		Besonderheiten/Veränderungen
4.1	Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)	Förderabwicklung: Maschinenförderung als neue Fördermaßnahme[90], vier Antragsstichtage in 2017 Fördervolumen: erhöhte Zahl an Anträgen, steigende Zahl an Fördergesprächen ab 2017ff
4.2	Verarbeitung und Vermarktung	-
4.3.1	Forstwirtschaftliche Infrastruktur	Fördervolumen: leicht erhöht
4.3.2	Flurneuordnung	-
6.4	Diversifizierung (FID)	Förderabwicklung: verstärkte Beratungsnachfrage
7.1	Entwicklungspläne für Gemeinden und Dörfer	Förderabwicklung: erhöhter Prüfaufwand, IKEK und Umstiegsgemeinde, IKEK-Prozess eines gesamtkommunalen Förderschwerpunktes, Richtlinienänderung, neuer Leitfaden Fördervolumen: Start der IKEK-Verfahren
7.2	Kleine Infrastrukturen	-
7.3	Breitbandinfrastruktur	-
7.4	Basisdienstleistungen	Förderabwicklung: Klageverfahren, erhöhter Prüfaufwand, Dorfwettbewerb[91], neue Richtlinie in Erwartung, Verwaltungsvereinbarung, übliche Steigerung Gestiegenes Fördervolumen seit 2016
8.5	Waldkalkung	-
10.1	Anbau vielfältiger Kulturen	Keine Neuantragstellung mehr seit 2015
11	Ökolandbau	Förderabwicklung: starke Nachfrage durch umstellungsbereite Milchviehbetriebe, Berichtspflichten, Mehrarbeit Änderungsanträge, Nachberechnungen und Retrosanktionen Fördervolumen: steigende Zahl von Antragsteller*innen, Neu- und Erweiterungsanträge, über 25 % der LF Zuwachs
13	Ausgleichszulage	Förderabwicklung: Neue Dauergrünlanddefinition verursacht viele Nachberechnungen
16.1	Europäische Innovationspartnerschaft	Fördervolumen: Anstieg der Fallzahlen im Jahr 2017, wobei ca. 50 % der Vorhaben nicht zur Bewilligung gekommen sind, jedoch in der 1. Stufe des Verfahrens zu bearbeiten gewesen sind. Förderabwicklung: Konkretisierung der Vorgaben und der Umsetzung zur Verwendungsnachweisführung, notwendige Bearbeitung von Vorgängen aus 2016 (hier sind erhebliche Schwierigkeiten aufgrund fehlender Vorgaben zur Prüfung und Auszahlung von Anträgen aufgetreten) Kontrollen: Höherer Aufwand bei Aufbereitung von Kontrollergebnissen und fachaufsichtlichen Prüfungen – auch in Verbindung mit den Schwierigkeiten zur Förderabwicklung zu sehen
16.4	Kooperationen Versorgungsketten	Fördervolumen: Erhöhung durch zusätzliches Vorhaben mit höherem Schwierigkeitsgrad Ansonsten siehe Kommentare zu 16.1
19	LEADER	Förderabwicklung: Zwei Klageverfahren, erhöhter Prüfaufwand, Richtlinienänderung Förderung: Neue Förderung von Unternehmen der Grundversorgung

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

[90] Förderung erfolgt rein national über die GAK außerhalb des EPLR.

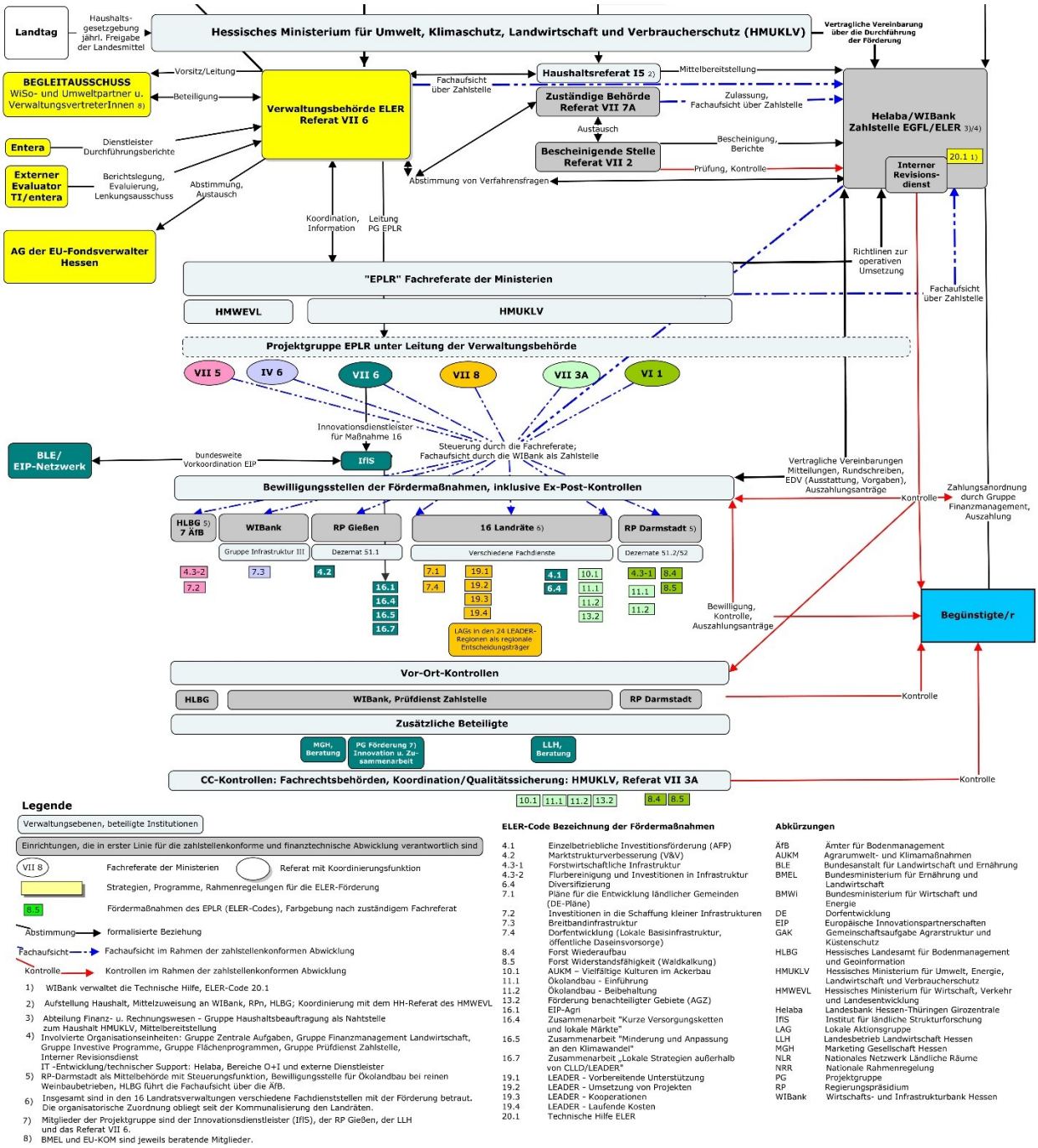
[91] Tätigkeiten außerhalb des EPLR.

Anhang 3 **Einschätzung der Bewilligungsstellen, ob bezogen auf den durchschnittlichen Aufwand der Jahre 2014 bis 2017 der Aufwand im Jahr 2017 deutlich geringer bis deutlich höher war (bezogen auf die maßnahmenbezogenen Nennungen)**



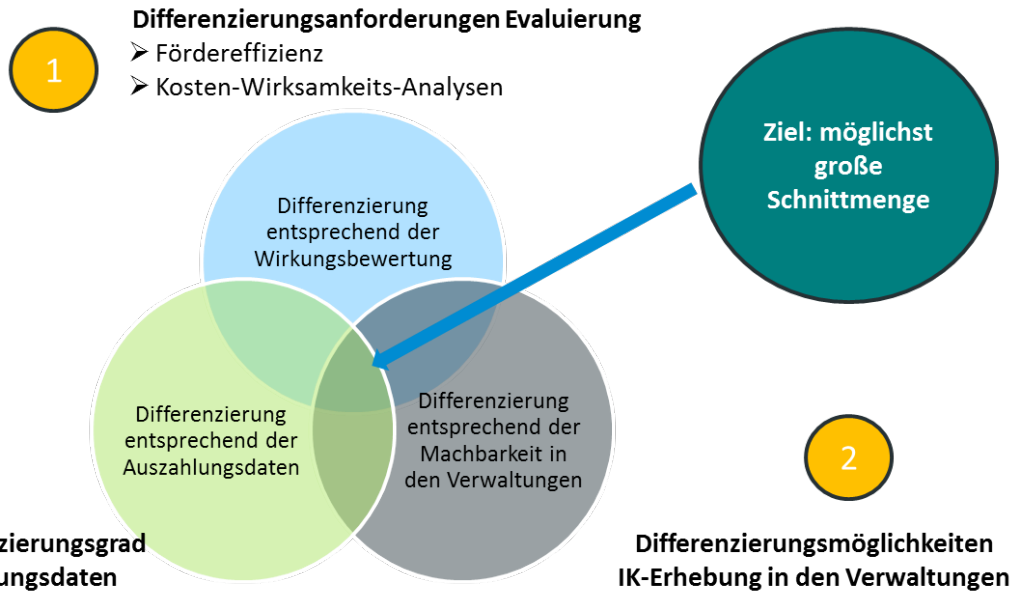
Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

Anhang 4 Strukturlandkarte der in die IKA einbezogenen Verwaltungseinheiten und Institutionen (Stand 9/2018)



Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 5 Differenzierungsanforderungen und -möglichkeiten der IK-Erfassung



KLR=Kosten-Leistungs-Rechnung

Quelle: Eigene Darstellung.

Bitte tragen Sie die Postleitzahl ein.

Erfassung des Personalaufwands der Landräte für die Abwicklung von Fördermaßnahmen im Jahr 2017
Hier: EPLR-Maßnahmen der Dorf- und Regionalentwicklung und LEADER

Anlass und Umfang der Erhebung

Das Thünen-Institut wurde vom Land Hessen beauftragt, im Rahmen der begleitenden Evaluierung die Verwaltungskosten (u. a. Personalkosten und Sachkosten, Kosten durch die Beauftragung Dritter) für die Umsetzung der Förderung zu erheben, um diese in die Bewertung der Fördereffizienz einzubeziehen. Zu diesem Zweck werden alle Dienststellen des Landes, beauftragte Einrichtungen und Kommunalverwaltungen anhand eines spezifischen Erhebungsbogens befragt.

Der Erhebung liegt ein umfassendes Verständnis von Verwaltung(skosten) zugrunde. Hierunter werden sowohl förderungsgestaltende Aufgaben der Begleitung und Steuerung der Maßnahmen und Entwicklungsprozesse als auch klassische Verwaltungsaufgaben im Sinne der technischen und verwaltungsrechtlichen Förderabwicklung gefasst.

Inhalt des Erhebungsbogens und Ausfüllhinweise

Ermittelt werden soll der Personalaufwand der Landräte für die Umsetzung der oben genannten Fördermaßnahmen des EPLR Hessen nach der im Erhebungsbogen vorgenommenen Aufgabenspezifizierung und Differenzierung für das Jahr 2017. Der Aufwand des Ministeriums und der WIBank sowie weiterer Stellen mit Querschnittsaufgaben werden getrennt erhoben. Dies gilt auch für die Kosten der eingesetzten IT.

Neben den EU-kofinanzierten Förderungen werden für die Fördermaßnahmen DE-Pläne (ELER-Code 7.1) und Dorfentwicklung (Lokale Basisinfrastruktur und öffentliche Daseinsvorsorge, ELER-Code 7.4) auch Vorhaben mit zusätzlichen nationalen Mitteln ohne EU-Kofinanzierung (sogenannte Top-ups) umgesetzt. Bitte berücksichtigen Sie diese Top-ups bei Ihren Angaben zum Aufwand, da sie auch Bestandteil des EPLR und damit der Evaluierung sind.

Ihre Angaben werden anonym und streng vertraulich behandelt. Keine weiteren Personen oder Institutionen erhalten hierauf Zugriff. Für die Ergebnisdarstellung werden nur die aggregierten Angaben aller Kreisverwaltungen verwendet und kein Vergleich im Sinne eines Benchmarking vorgenommen. Die oben einzutragende Postleitzahl dient der weiteren Analyse der Erklärungsgründe für die Höhe der Kosten anhand gebietsbezogener Förder- bzw. Strukturdaten.

Fragen bitte an: B. Fährmann ·Thünen-Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (TI), Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei Bundesallee 64
38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596-5247 (montags bis donnerstags) Fax: 0531 596-5599 mailto:barbara.faehrmann@thuenen.de

Erfassungssystematik und zu berücksichtigende Aufgaben Abwicklung

Die Erfassung erfolgt generell bei allen Fördermaßnahmen des EPLR Hessen getrennt nach den Bereichen **(1)** Förderabwicklung (Konzeption/Begleitung/Steuerung/fördertechnische Abwicklung) und (2) Vor-Ort-Kontrollen und Ex-Post-Kontrollen. Die Differenzierung ist für nachfolgende Auswertungs- und Analyseschritte erforderlich.

Bei den Ex-post-Kontrollen bitten wir Sie, auch den Aufwand der im Jahr 2017 angefallenen Ex-post-Kontrollen für Förderfälle der letzten Förderperiode zu berücksichtigen.

Grundsätzlich sollen alle Tätigkeiten im Sinne des oben weitgefassten Verwaltungsbegriffs in Ihre Aufwandsschätzung einfließen. In der folgenden Tabelle sind wesentliche Aufgaben der Bewilligungsstelle aufgeführt, die bei der Angabe der Stellen als Gedankenstütze dienen sollen. Sollten Ihrer Meinung nach Aufgaben fehlen, berücksichtigen Sie diese bitte bei den Angaben zu Frage 1 und weisen hierauf unter Frage 5 am Ende des Erhebungsbogens hin.

Tabelle 1: Zu berücksichtigende Aufgaben für die Schätzung der Stellenanteile

Landräte	**Wesentliche Aufgaben für die einzelnen Fördermaßnahmen - *nicht abschließend****
Förderabwicklung (inklusive förderungsgestaltender Aufgaben der Begleitung und Steuerung der Maßnahmen und Entwicklungsprozesse; die Beispiele hierfür sind **fett gedruckt**)	- Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand mit WIBank und dem HMUKLV-Fachreferat - Kenntnisnahme und Beachtung aktueller Erlasse, Vorschriften etc. - **Betreuung der LEADER-Regionen, koordinierende Sitzungen mit den RegionalmanagerInnen und Teilnahme an den LAG Sitzungen** - **Beteiligungsprozesse im Rahmen der Dorfentwicklung** - **Verfahrenssteuerung** - **Abstimmung, Koordinierung mit Kommunen** - Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen - Berichts- und Meldepflichten an die WIBank, Bescheinigende Stelle (z. B. Funktionsverteilungspläne, Mitteilungen zu Defiziten und Abhilfen, Mitteilungen zu Forderungen bei Unregelmäßigkeiten etc.) - **Öffentlichkeitsarbeit und Information der Antragstellenden** - Teilnahme an Schulungen - Akquise (aktives und gezieltes Anwerben von AntragstellerInnen) - **Beratung durch die Verwaltung im Vorfeld und während der Antragstellung gemäß § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz** - Antragsannahme (Bewilligungs-, Zahlungsanträge) - Verwaltungskontrolle (Bewilligungs-, Zahlungsanträge, inkl. Inaugenscheinnahme) - Bewilligung (inklusive aller Zahlungsanträge) - Beanstandungen, Rückforderungen, Anpassungen, Änderungen - Auswahlverfahren - Aufwand für fachliche Beurteilungen und Einholen von Stellungnahmen - Finanzmanagement (Auszahlung, Verbuchung, Zahlbarmachung etc.)

Fragen bitte an: B. Fährmann ·Thünen-Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (TI), Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei Bundesallee 64
38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596-5247 (dienstags bis donnerstags) Fax: 0531 596-5599 mailto:barbara.faehrmann@thuenen.de

Landräte	Wesentliche Aufgaben für die einzelnen Fördermaßnahmen - *nicht abschließend**
	- Datenerfassung (Vorgangsverwaltung, Erfassung der Monitoringdaten)
Ex-post-Kontrollen**	- Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Kontrollen, inkl. Dokumentation der Ergebnisse und deren Würdigung

* Nicht alle Aufgaben sind für alle Fördermaßnahmen gleich relevant.

** Bei den Ex-post-Kontrollen soll auch der Aufwand der im Jahr 2017 angefallenen Ex-post-Kontrollen für Förderfälle der letzten Förderperiode mit berücksichtigt werden.

Hinweise zu den anzugebenden Stellenanteilen

Die Angaben des Personalaufwands soll bezogen auf volle Stellen und nach Laufbahnen differenziert erfolgen Bei der durch Sie vorzunehmende Schätzung der Arbeitsanteile soll eine durchschnittliche Nettojahresarbeitszeit in Höhe von 200 produktiven Arbeitstagen zugrunde gelegt werden. Diese berechnet sich aus den Jahresarbeitstagen (250) abzüglich Fehlzeiten aufgrund von Urlaub, Fortbildung, Krankheit und weiteren unplanbaren Ausfallzeiten.

Wenn Sie den Personalaufwand anhand von Stunden- bzw. Tagesaufschrieben kalkulieren, dann berechnen Sie bitte den Stellenanteil bezogen auf die oben genannte Nettoarbeitszeit: 10 Tage Einsatz für Ex-post-Kontrollen entsprechen so einem Stellenanteil von 0,05. Sollten die Aufgaben auf mehrere Personen der gleichen Laufbahn verteilt sein, werden deren Stellenanteile addiert. Hierdurch können auch Werte größer 1 entstehen.

Die Verwaltungskosten werden im Anschluss durch das Thünen-Institut anhand von Personalkostentabellen überschlägig berechnet.

Fiktives Ausfüllbeispiel

Maßnahme im EPLR Hessen	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im		
	mittleren	gehobenen Dienst	höheren
Dorfentwicklung (Lokale Basisinfrastruktur und öffentliche Daseinsvorsorge, ELER-Code 7.4) inkl. zusätzliche nationale Vorhaben			
Förderabwicklung*	0,25	1,66	0,15
Ex-post-Kontrollen**	0	0,25	0,01

* Es sollen alle Tätigkeiten der Förderverwaltung in Ihre Aufwandsschätzung einfließen. Diese umfassen neben den Aufgaben der fördertechnischen und verwaltungsrechtlichen Förderabwicklung auch förderungsgestaltende Aktivitäten der Begleitung und Steuerung der Maßnahmen und Entwicklungsprozesse. Siehe hierzu Tabelle 1 in der Einleitung.

** Bei den Ex-post-Kontrollen soll auch der Aufwand der 2017 angefallenen Ex-post-Kontrollen für die Förderfälle der letzten Förderperiode mit berücksichtigt werden.

Berechnungsbeispiel: Förderabwicklung gehobener Dienst

Insgesamt sind drei MitarbeiterInnen mit Aufgaben der Förderung befasst:

- Mitarbeiter 1: volle Stelle, eingesetzte Nettojahresarbeitszeit Förderung 80 %, entspricht 0,8 vollen Stellen (1*0,8)
- Mitarbeiter 2: halbe Stelle, eingesetzte Nettojahresarbeitszeit Förderung 60 %, entspricht 0,3 vollen Stellen (0,5*0,6)
- Mitarbeiterin 3: dreiviertel Stelle, eingesetzte Nettojahresarbeitszeit Förderung 75 %, entspricht 0,56 vollen Stellen (0,75*0,75)

→ 0,8 + 0,3 + 0,56 = 1,66 Stellen

Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen ohne jegliches Anschreiben per Fax (Fax-Nr.: 0531 / 596-5599) oder per E-Mail bis zum **17.08.2018** an uns zurück.

Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte ebenfalls an:

Barbara Fährmann

Tel.: 0531 596-5247 (dienstags bis donnerstags)

E-Mail: Barbara.Faehrmann@thuenen.de

1 Personalaufwand des Landrats für Fördermaßnahmen des EPLR Hessen im Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung/LEADER im Jahr 2017

1 a) Bitte schätzen Sie möglichst genau die eingesetzten Stellenanteile für die jeweilige Maßnahme getrennt nach den zwei unterschiedlichen Aufgabenbereichen. Lesen Sie vorher bitte die Anleitungshinweise samt Tabelle 1 genau durch. Grundlage für die Angaben sind die Arbeitseinsätze der einzelnen MitarbeiterInnen in Bezug auf die angenommene durchschnittliche Nettojahresarbeitszeit von 200 Tagen.

Maßnahme im EPLR Hessen	**Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im**		
	mittleren	gehobenen Dienst*	höheren
Dorfentwicklungspläne (ELER-Code 7.1) inkl. zusätzliche nationale Vorhaben			
Förderabwicklung*			
Ex-post-Kontrollen**			
Dorfentwicklung (Lokale Basisinfrastruktur und öffentliche Daseinsvorsorge, ELER-Code 7.4) inkl. zusätzliche nationale Vorhaben			
Förderabwicklung*			
Ex-post-Kontrollen**			
LEADER gesamt (ELER-Code 19)			
Förderabwicklung*			
Ex-post-Kontrollen**			
Davon			
LEADER – Umsetzung (ELER-Code 19.2)			
*Förderabwicklung**			
*Ex-post-Kontrollen***			
LEADER – Kooperation (ELER-Code 19.3)			
*Förderabwicklung**			
*Ex-post-Kontrollen***			
LEADER – Laufende Kosten (ELER-Code 19.4)			
*Förderabwicklung**			
*Ex-post-Kontrollen***			

* Es sollen alle Tätigkeiten der Förderverwaltung in Ihre Aufwandsschätzung einfließen. Diese umfassen neben den Aufgaben der fördertechnischen und verwaltungsrechtlichen Förderabwicklung auch förderungsgestaltende Aktivitäten der Begleitung und Steuerung der Maßnahmen und Entwicklungsprozesse. Siehe hierzu Tabelle 1 in der Einleitung.

** Bei den Ex-post-Kontrollen soll auch der Aufwand der 2017 angefallenen Ex-post-Kontrollen für die Förderfälle der letzten Förderperiode mit berücksichtigt werden.

1 b) Wie würden Sie das Verhältnis aus eher fördertechnischer/verwaltungsrechtlicher Förderabwicklung zu fördergestaltenden Aktivitäten der Begleitung und Steuerung der Maßnahmen und Entwicklungsprozesse der Dorf- und Regionalentwicklung einschätzen?

Fördermaßnahme	**Prozentualer Anteil an den in Frage 1 a) im Aufgabenbereich Förderabwicklung gemachten Stellenangaben für**	
	Fördertechnische/ verwaltungsrechtliche Aktivitäten*	Fördergestaltende Aktivitäten*
Dorfentwicklungspläne (ELER-Code 7.1)	%	%
Dorfentwicklung (ELER-Code 7.4) inkl. zusätzliche nationale Vorhaben)	%	%
Leader – Gesamt	%	%
LEADER – Umsetzung	%	%
LEADER – Kooperationen	%	%
LEADER – laufende Kosten	%	%

* Siehe hierzu Tabelle 1 in der Anleitung.

2 Besonderheiten des Jahres 2017

2 a) Zeichnet sich das Jahr 2017, im Vergleich zu den anderen Jahren der aktuellen Förderperiode, durch Besonderheiten aus, die den Aufwand der Bewilligungsstelle erheblich beeinflusst haben (erhöht oder gesenkt)? Unterscheiden Sie hierbei bitte, ob diese Besonderheiten in erster Linie mit Änderungen des Fördervolumens oder mit Veränderungen der Förderabwicklung (Vorgaben, Prozeduren, Kontrolle etc.) zusammenhängen.

Maßnahme	**Gab es Besonderheiten bzw. Veränderungen im Jahr 2017, die den Aufwand für die Maßnahmen beeinflusst haben?**		
	nein	**ja**	**und zwar folgende Besonderheiten**
Dorfentwicklungspläne (ELER-Code 7.1)	☐	☐	Fördervolumen: Förderabwicklung :
Dorfentwicklung (Lokale Basisinfrastruktur und Daseinsvorsorge, ELER-Code 7.4)	☐	☐	Fördervolumen: Förderabwicklung:
LEADER gesamt (ELER-Code 19)	☐	☐	Fördervolumen: Förderabwicklung:
LEADER – Umsetzung (ELER-Code 19.2)	☐	☐	*Fördervolumen:* *Förderabwicklung:*
LEADER- Kooperation (ELER-Code 19.3)	☐	☐	*Fördervolumen:* *Förderabwicklung:*
LEADER - Laufende Kosten (ELER-Code 19.4)	☐	☐	*Fördervolumen:* *Förderabwicklung:*

2 b) Bitte schätzen Sie rückblickend überschlägig ein, inwieweit sich der in Frage 1 für das Kalenderjahr 2017 angegebene Personaleinsatz vom Durchschnitt des Förderzeitraums 2014 bis 2017 unterscheidet.

Maßnahme	Bezogen auf den durchschnittlichen Personaleinsatz der Jahre 2014 - 2017 war der Einsatz* im Jahr 2017 für die Maßnahme ...					
	deutlich geringer	etwas geringer	in etwa gleich	etwas höher	deutlich höher	keine Angabe möglich
Dorfentwicklungspläne (ELER-Code 7.1)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Dorfentwicklung (Lokale Basisinfrastruktur und öffentliche Daseinsvorsorge, ELER-Code 7.4)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
LEADER gesamt (ELER-Code 19)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
LEADER - Umsetzung (ELER-Code 19.2)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
LEADER - Kooperation (ELER-Code 19.3)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
LEADER - Laufende Kosten (ELER-Code 19.4)	☐	☐	☐	☐	☐	☐

*Diese Frage zielt darauf ab, ob der Personaleinsatz dem Mehr- oder Minderaufwand folgt, oder dieser eher konstant bleibt und der Mehraufwand über Überstunden bzw. Verschiebung von anderen Aufgaben bewältigt und ein Minderaufwand über Abbau von Überstunden oder Erledigung liegengebliebener Aufgaben kompensiert wird.

3 LEADER-Umsetzung (ELER-Code 19.2)

3 a) In der Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung der ländlichen Entwicklung werden unter Punkt 1.2.2 vier Maßnahmenbereiche (siehe unter Frage 3 b) unterschieden. Sind die Förderanträge/Fördervorhaben aus den verschiedenen LEADER-Maßnahmenbereichen jeweils für die Bewilligungsstelle im Durchschnitt mit unterschiedlichem Aufwand verbunden?

nein ☐ (weiter mit Frage 4)

ja ☐ (weiter mit Frage 3 b)

3 b) Wenn ja, ordnen Sie bitte die Maßnahmenbereiche, die bei Ihnen umgesetzt werden, nach ihrem durchschnittlichen Arbeitsaufwand je Förderanträge/Fördervorhaben in eine Rangfolge:

1 = geringster Arbeitsaufwand im Durchschnitt Förderanträge/Fördervorhaben

4 = höchster Arbeitsaufwand im Durchschnitt Förderanträge/Fördervorhaben

LEADER-Maßnahmenbereiche	Rangfolge nach durchschnittlichem Arbeitsaufwand je Förderantrag/Fördervorhaben (1 bis 4)	Wesentliche Gründe/Faktoren für die Rangfolge
a) Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen mit Schaffung von Arbeitsplätzen		
b) Gründung und Entwicklung von touristischen Kleinstunternehmen entsprechend des strategischen Marketingziels „Natur- und Landerlebnis“		
c) Projekte der öffentlichen Daseinsvorsorge mit einnahmeschaffender bzw. erwerbswirtschaftlicher Orientierung		
d) Sonstige investive und nicht investive Projekte zur Umsetzung eines REK		

3 c) Wie groß würden Sie den Abstand zwischen den Rangfolgeplätzen 1 bis 4 prozentual einschätzen, wenn der Maßnahmenbereich mit dem durchschnittlich geringsten Aufwand (Rang 1) einem Aufwand von 100 % entspricht?

Bitte Maßnahmenbereich (a, b, c, d) nennen		Bitte prozentualen Mehraufwand schätzen
Rang 1	=	100 %
Rang 2	=	%
Rang 3	=	%
Rang 4	=	

4 Aufwandbestimmende Merkmale der aktuellen Förderperiode

Welche Aspekte werden aus Sicht der Bewilligungsstelle im Hinblick auf Umsetzungsaufwand und/oder Akzeptanz der Förderung positiv bzw. kritisch bewertet? Unterscheiden Sie bitte - soweit möglich - zwischen den Bereichen: Bestimmungen/Regelungen zum Förderverfahren, inhaltliche Ausgestaltung der Förderung, Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen sowie technische Rahmenbedingungen. Bitte geben Sie auch an, auf welche Maßnahme sich Ihre Aussage bezieht. Als Bezugsgröße können Sie für sich bei der Beantwortung die letzte Förderperiode als Vergleich heranziehen (Verbesserungen, Verschlechterungen).

4 a) Positive Aspekte für die Aufgaben der Bewilligungsstelle im Zusammenhang mit den oben genannten Fördermaßnahmen:

Bestimmungen/Regelungen zum Förderverfahren *(WIE wird die Förderung umgesetzt)*	_____
Inhaltliche Ausgestaltung der Förderung *(WAS kann gefördert werden)*	_____
Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen (Fachreferat, WIBank, Bewilligungsstelle, BS u.a.)	_____
Technische Rahmenbedingungen (z.B. Unterstützungsleistung IT)	_____
Sonstiges	_____

4 b) Kritische Aspekte für die Aufgaben der Bewilligungsstelle im Zusammenhang mit den oben genannten Fördermaßnahmen:

Bestimmungen/Regelungen zum Förderverfahren (WIE wird die Förderung umgesetzt)	_____
Inhaltliche Ausgestaltung der Förderung (WAS kann gefördert werden)	_____
Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen (Fachreferat, WIBank, Bewilligungsstelle, BS u.a.)	_____
Technische Rahmenbedingungen (z.B. Unterstützungsleistung IT)	_____
Sonstiges	_____

4 c) Haben Sie konkrete Hinweise oder Vorschläge für angesprochene kritische Aspekte oder sonstige Punkte in Bezug auf die Maßnahmenumsetzung oder -ausgestaltung?

_____

5 Raum für ergänzende Anmerkungen zum Thema oder zum Fragebogen

_____

Vielen Dank für Ihre Angaben!

Fragen bitte an: B. Fährmann ·Thünen-Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (TI), Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei Bundesallee 64
38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596-5247 (dienstags bis donnerstags) Fax: 0531 596-5599 mailto:barbara.faehrmann@thuenen.de

THÜNEN

Erfassung des Personalaufwands des Fachreferats VII 8 im HMUKLV für die Umsetzung von Maßnahmen des EPLR Hessen im Jahr 2017

Anlass und Umfang der Erhebung

Das Thünen-Institut wurde vom Land Hessen beauftragt, im Rahmen der begleitenden Evaluierung des EPLR Hessen die Verwaltungskosten (Personalkosten und Sachkosten, Kosten durch die Beauftragung Dritter, IT) für die Umsetzung der Förderung zu erheben, um diese in die Bewertung der Umsetzungs- und Fördereffizienz einzubeziehen. Zu diesem Zweck werden alle Dienststellen des Landes, beauftragte Einrichtungen und Kommunalverwaltungen anhand eines spezifischen Erhebungsbogens befragt.

Der Erhebung liegt ein umfassendes Verständnis von Verwaltung(skosten) zugrunde. Hierunter werden sowohl vorbereitende und begleitende Aufgaben im Zusammenhang mit den Fördermaßnahmen sowie „klassische" Verwaltungsaufgaben für die technische und verwaltungsrechtliche Förderabwicklung gefasst.

Ihre Angaben werden anonym und streng vertraulich behandelt. Keine weiteren Personen oder Institutionen erhalten hierauf Zugriff.

Inhalt des Erhebungsbogens und Ausfüllhinweise

Ermittelt werden soll der Personalaufwand des Fachreferats für die Konzeption, Steuerung und Umsetzung der Fördermaßnahmen der Dorf- und Regionalentwicklung sowie LEADER (ELER-Codes 7.1, 7.4 und 19) für das Jahr 2017. Ergänzend wird nach dem Personalaufwand im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 gefragt, um den ggf. erhöhten Aufwand zu Beginn einer Förderperiode bzw. Schwankungen im Personaleinsatz abbilden zu können.

Die Aufgaben der Bewilligungsstellen, Regionalmanagements, der WIBank als EU-Zahlstelle sowie anderer Organisationseinheiten mit Querschnittsaufgaben (z.B. die Verwaltungsbehörde) werden separat erfasst und sind nicht Gegenstand dieses Erhebungsbogens. Gleiches gilt für die gesamten IT-Kosten, die nach einem gesonderten Konzept erhoben werden.

Erfassungssystematik und zu berücksichtigende Aufgaben

Die Erfassung erfolgt generell bei allen Maßnahmen des Programms getrennt nach den Bereichen **(1)** Förderabwicklung (Konzeption/Begleitung/Steuerung/fördertechnische Abwicklung inkl. Verwaltungskontrolle) und **(2)** Vor-Ort-Kontrollen und Ex-Post-Kontrollen. Die Differenzierung ist für nachfolgende Auswertungs- und Analyseschritte erforderlich. Der Aufwand des Fachreferats wird grundsätzlich dem Bereich (1) zugerechnet.

In der folgenden Tabelle sind die wesentlichen Aufgaben eines Fachreferats aufgeführt, die bei der geforderten Angabe der Stellen und Stellenanteile als Gedankenstütze dienen sollen.

Fragen bitte an: B. Fährmann ·Thünen-Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (TI), Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei Bundesallee 64
38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596-5247 (dienstags bis donnerstags) Fax: 0531 596-5599 mailto:barbara.faehrmann@thuenen.de

Sollten Ihrer Meinung nach Aufgaben fehlen, berücksichtigen Sie diese bei den Angaben zu Frage 1 und weisen hierauf unter Frage 4 am Ende des Erhebungsbogens hin.

Tabelle 1: Zu berücksichtigende Aufgaben für die Schätzung der Stellenanteile

Fachreferat VII 8	**Wesentliche Aufgaben für die einzelnen Fördermaßnahmen - *nicht abschließend****
(1) Förderabwicklung (Konzeption/ Begleitung/Steuerung/ fördertechnische Abwicklung inkl. Verwaltungskontrolle)	- „Betreuung" und Weiterentwicklung der Förderrichtlinien, inkl. Antragsformulare - Erlasse oder vergleichbare Ausführungshinweise ggf. in Abstimmung mit der WIBank - Definition, Monitoring und Weiterentwicklung von Auswahlkriterien - Abstimmung mit und Fachaufsicht über die EU-Zahlstelle (WIBank), u. a. Klären von Verfahrensfragen - Abstimmungen mit der Verwaltungsbehörde und Mitarbeit in der EPLR Projektgruppe, - Finanzmanagement, Vorausschau etc. - Anforderungsmanagement IT-Funktionalitäten - Koordination und Steuerung der Bewilligungsstellen - Koordination und Steuerung der LAEDER-Regionen und Regionalmanagements - Datenzusammenstellung für Monitoring, Jahresberichte, Evaluierung - Zulieferung zu Programmänderungsverfahren - Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen (BS, Rechnungshöfe, EU-KOM) - Öffentlichkeitsarbeit, Internetauftritt, - Zuarbeit zu politischen Gremien, Fachgremien und Strategien, Bearbeitung von Landtagsanfragen, Mitarbeit in Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften etc. … im Zusammenhang mit den Fördermaßnahmen - etc. ….

* Nicht alle Aufgaben sind für alle Fördermaßnahmen gleich relevant.

Hinweise zu den anzugebenden Stellenanteilen und Kosten

Der Personalaufwand soll bezogen auf volle Stellen und nach Laufbahnen differenziert angegeben werden. Bei der Schätzung der Arbeitsanteile legen Sie bitte eine durchschnittliche Nettojahresarbeitszeit in Höhe von 200 produktiven Arbeitstagen[1] zugrunde.

Wenn Sie den Personalaufwand anhand von Stunden- bzw. Tagesaufschrieben kalkulieren, dann berechnen Sie bitte den Stellenanteil bezogen auf die oben genannte Nettoarbeitszeit: 10 Tage Einsatz für eine Teilmaßnahme entsprechen so einem Stellenanteil von 0,05. Sollten die Aufgaben auf mehrere Personen der gleichen Laufbahn verteilt sein, addieren Sie bitte deren Stellenanteile. Hierdurch können auch Werte größer 1 entstehen.

[1] Diese berechnet sich aus den Jahresarbeitstagen (250) abzüglich Fehlzeiten aufgrund von Urlaub, Fortbildung, Krankheit und weiteren unplanbaren Ausfallzeiten.

Fragen bitte an: B. Fährmann ·Thünen-Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (TI), Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei Bundesallee 64
38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596-5247 (dienstags bis donnerstags) Fax: 0531 596-5599 mailto:barbara.faehrmann@thuenen.de

Für den Fall, dass Daten eines Systems zur Kosten-Leistungsrechnung (KLR) vorliegen, die von der Struktur der abgebildeten Produkte geeignet sind, Angaben abzuleiten, sollten diese zugrunde gelegt werden. Zumindest sollten sie für eine Plausibilitätskontrolle herangezogen werden. Werden Personalkosten aus der KLR angegeben, sollten diese die Personalvollkosten darstellen. Das heißt die Bruttogehälter für die geleisteten Stunden sowie Zuschläge für Personalnebenkosten (Urlaub, Krankheit, Hilfs- und Führungspersonal etc.). Sachkosten und andere kalkulatorische Kosten im Sinne einer Vollkostenrechnung sollen nicht enthalten sein.

Die Verwaltungskosten werden im Anschluss durch das Thünen-Institut anhand von Personalkostentabellen überschlägig berechnet.

Fiktives Ausfüllbeispiel:

Maßnahme	**Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im**			**Personalkosten**
	mittleren	gehobenen	höheren	
		Dienst		Gesamt in Euro
TM LEADERP (ELER-Code 19)				
Förderabwicklung	0	0,32	0,65	95.500

Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen ohne jegliches Anschreiben per Fax (Fax-Nr.: 0531 / 596-5599) oder per E-Mail bis zum **17.08.2018** an uns zurück.

Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte ebenfalls an:

Barbara Fährmann

Tel.: 0531 596-5247 (dienstags bis donnerstags)

E-Mail: Barbara.Faehrmann@thuenen.de

1 Personalaufwand des Fachreferats für die Steuerung und Umsetzung von Fördermaßnahmen im Jahr 2017

Bitte schätzen Sie möglichst genau die eingesetzten Stellenanteile für die jeweilige Maßnahmen und Teilmaßnahmen. Lesen Sie vorher bitte die Anleitungshinweise und die Tabelle 1 durch. Beziehen Sie die Angaben für die relevanten Arbeitseinsätze der einzelnen MitarbeiterInnen bitte auf die angenommene durchschnittliche Nettojahresarbeitszeit von 200 Tagen. Sollten Daten über Personalkosten vorliegen, die den in der Anleitung beschriebenen Anforderungen entsprechen, geben Sie diese bitte an.

EPLR Hessen	**Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im**			**Personalkosten**
	mittleren	gehobenen	höheren	
		Dienst		Gesamt in Euro
TM DE-Pläne (ELER-Code 7.1), inklusive nationale Top-ups				
Förderabwicklung*				
TM Dorfentwicklung – (Basisinfrastruktur, Daseinsvorsorge) (ELER-Code 7.4) inklusive nationale Top-ups				
Förderabwicklung*				
LEADER-Gesamt (ELER-Code 19)				
Förderabwicklung*				
davon LEADER …				
… Vorbereitende Unterstützung				
… Umsetzung				
… Kooperationen				
… Laufende Kosten				

* siehe Tabelle 1 in der Anleitung

1 b) Konnten die Angaben anhand eines Systems der Kosten-Leistungsrechnung (KLR) auf Plausibilität geprüft werden?

ja ☐ nein ☐ Eine Plausibilitätskontrolle erfolgte anhand anderer Daten/Rahmenvorgaben ☐ und zwar

2 Geschätzter durchschnittlicher jährlicher Personalaufwand 2014 - 2007 des Fachreferates und eventuelle Besonderheiten des Jahres 2017

2 a) Bitte schätzen Sie überschlägig die eingesetzten Stellenanteile für die jeweiligen Fördermaßnahmen im Durchschnitt der Jahre 2014 – 2017. Mit dieser Frage soll erfasst werden, in wie weit der Aufwand des Fachreferats für das Jahr 2017 repräsentativ für die Förderperiode ist bzw. die Möglichkeit eröffnet werden, den Aufwand für die grundlegende Maßnahmenkonzeption und -programmierung einfließen zu lassen.

EPLR Hessen	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im mittleren Dienst	gehobenen Dienst	höheren Dienst	Personalkosten Angabe freiwillig Gesamt in Euro
TM DE-Pläne (ELER-Code 7.1)				
Förderabwicklung*				
TM Dorfentwicklung – Lokale Basisinfrastruktur, öffentliche Daseinsvorsorge (ELER-Code 7.4)				
Förderabwicklung*				
LEADER-Gesamt (ELER-Code 19)				
Förderabwicklung*				
davon LEADER …				
… Vorbereitende Unterstützung				
… Umsetzung				
… Kooperationen				
… Laufende Kosten				

* siehe Tabelle 1 in der Anleitung

2 b) Sollten deutliche Abweichungen zwischen Frage 1 a) und 2 a) vorliegen, erläutern Sie bitte kurz für die jeweilige Fördermaßnahme, worauf diese zurückzuführen sind.

---

3 Aufwandbestimmende Merkmale der aktuellen Förderperiode

Welche Aspekte werden aus Sicht des Fachreferats im Hinblick auf Umsetzungsaufwand und/oder Akzeptanz der Förderung positiv bzw. kritisch bewertet? Unterscheiden Sie bitte soweit möglich zwischen den Bereichen: Bestimmungen/Regelungen zum Förderverfahren, inhaltliche Ausgestaltung der Förderung, Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen sowie technische Rahmenbedingungen. Bitte geben Sie auch an, auf welche Maßnahme sich Ihre Aussage bezieht. Für die Beantwortung können Sie auch zum Vergleich die letzte Förderperiode als Bezugsgröße heranziehen (Verbesserungen, Verschlechterungen).

3 a) Positive Aspekte aus Sicht des Fachreferats im Zusammenhang mit den Fördermaßnahmen:

Bestimmungen/Regelungen zum Förderverfahren *(WIE wird die Förderung umgesetzt? Welche Anforderungen gibt es?)*	
Inhaltliche Ausgestaltung der Förderung *(WAS kann gefördert werden)*	

Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen (Fachreferat, EU-Zahlstelle, Bewilligungsstellen, Regionalmanagements, Verwaltungsbehörde BS u.a.)	
Technische Rahmenbedingungen (z. B. Unterstützungsleistung IT)	
Sonstiges	

3 b) Kritische Aspekte aus Sicht des Fachreferats im Zusammenhang mit den Fördermaßnahmen:

Bestimmungen/Regelungen zum Förderverfahren *(WIE wird die Förderung umgesetzt? Welche Anforderungen gibt es?)*	
Inhaltliche Ausgestaltung der Förderung *(WAS kann gefördert werden)*	
Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen (Fachreferat, EU-Zahlstelle, Bewilligungsstellen, Regionalmanagements, Verwaltungsbehörde BS u.a.)	
Technische Rahmenbedingungen (z.B. Unterstützungsleistung IT)	
Sonstiges	

3 c) Haben Sie konkrete Hinweise oder Vorschläge für die Umsetzung der genannten Fördermaßnahmen?

---

4 Raum für ergänzende Anmerkungen zum Thema, zum Fragebogen, zu einzelnen Fragen

---

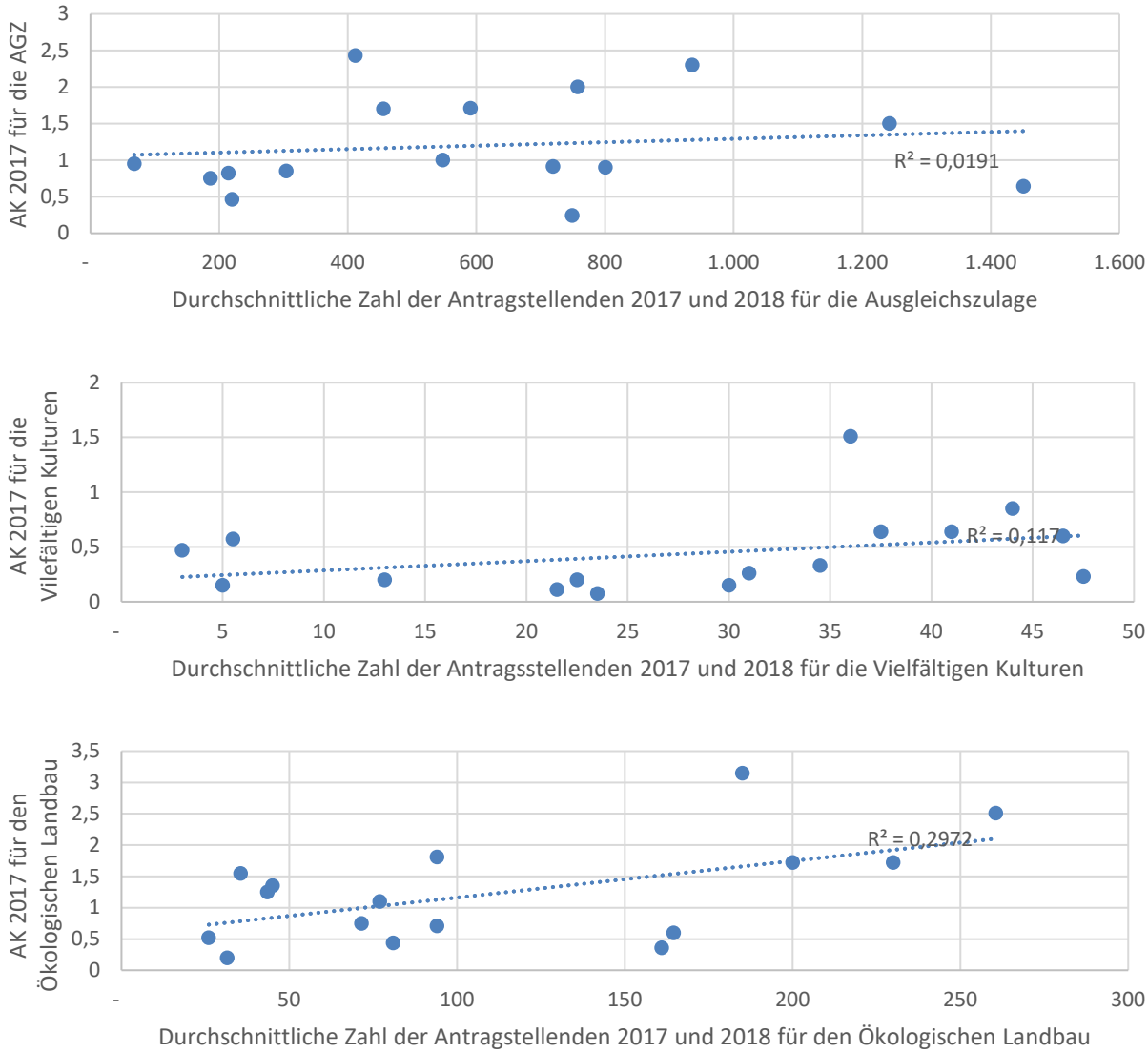
Anhang 8 AK und Implementationskosten 2017 (Maßnahmen und Programmoverhead

Vollzugsebenen der Umsetzung des Hessischen EPLR		Ministerien HMUKLV, HMWEVL		WIBank - Investive Programme - Flächenprogramme -Finanzmanagement - Infrastrukur		Landräte		Regierungs-präsidien		HLBG und Ämter für Boden-management		WIBank- Technischer Prüfdienst		LEADER-Regional-managements [4], IDL, Baubetreuung [10]		Gutachten/ Sonstiges/ TH-Mittel	Gesamt AK und Kosten	
Maßnahmen		AK [1]	Kosten [2] in Mio. Euro	AK [1]	MAK-Ansatz in Mio. Euro	AK [1]	Kosten [2] in Mio. Euro	AK [1]	Kosten [2] in Mio. Euro	AK [1]	Kosten [2] in Mio. Euro	AK [1]	MAK-Ansatz in Mio. Euro	AK [3][8]	Kosten in Mio. Euro	Kosten Ø [6]	AK	Kosten in Mio. Euro
4.1	Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)	0,65	0,062	2,65	0,372	17,70	1,324					0,23	0,032		0,345		21,23	2,135
4.2	Verarbeitung und Vermarktung	0,25	0,024	0,60	0,084			1,70	0,152			0,02	0,002				2,57	0,262
4.3.1	Forstwirtschaftliche Infrastruktur	0,16	0,017	0,40	0,056			3,80	0,300			0,01	0,011				4,37	0,385
4.3.2	Flurneuordnung	0,55	0,057	0,20	0,028					25,70	2,416	0,01	0,001				26,46	2,503
6.4	Diversifizierung (FID)	0,20	0,020	0,35	0,049	4,10	0,330					0,15	0,021				4,80	0,420
7.1	Entwicklungspläne für Gemeinden und Dörfer	0,03	0,003	2,65	0,372	17,94	1,391					0,06	0,008				20,68	1,775
7.2	Kleine Infrastrukturen	0,55	0,057	0,20	0,028		-			15,40	1,355		-				16,15	1,440
7.3	Breitbandinfrastruktur	0,35	0,035	0,40	0,056		-					0,00	-				0,75	0,091
7.4	Basisdienstleistungen	0,06	0,006	3,50	0,492	27,54	2,097					0,09	0,013				31,19	2,607
8.4	Wiederaufbau Wald		-			-						[5]	-					0,000
8.5	Waldkalkung	0,16	0,017	0,30	0,042			2,10	0,166			0,01 [5]	0,011				2,57	0,236
10.1	Anbau vielfältiger Kulturen	0,25	0,026	0,85	0,119	6,99	0,503					0,40	0,056			0,004	8,49	0,709
11	Ökolandbau	1,25	0,132	1,70	0,239	19,76	1,392	0,25	0,028			3,00	0,422				25,96	2,213
13	Ausgleichszulage	1,00	0,106	1,50	0,211	19,16	1,335					1,25	0,176			0,006	22,91	1,833
16.1	Europäische Innovationspartnerschaft	0,56	0,053	0,25	0,035			1,70	0,137			0,06	0,008	0,50		0,070	3,07	0,304
16.4	Kooperationen Versorgungsketten	0,04	0,004	0,15	0,021			0,15	0,013			0,02	0,002			0,002	0,36	0,043
16.5	Kooperationen Klimaanpassung		-	0,10	0,014												0,10	0,014
16.7	Kooperationen Lokale Strategien		-	0,10	0,014												0,10	0,014
19	LEADER	1,20	0,121	5,18	0,728	19,46	1,499					0,39	0,054	14,74	1,140		40,96	3,542
Summe Maßnahmen		**7,26**	**0,742**	**21,08**	**2,962**	**132,65**	**9,871**	**9,70**	**0,797**	**41,10**	**3,770**	**5,69**	**0,818**	**15,24**	**1,485**	**0,082**	**232,71**	**20,526**
Programmoverhead: Querschnittsaufgaben																		
HMUKLV	Verwaltungsbehörde	5,39	0,519													0,042	5,39	0,561
HMUKLV	Bescheinigende Stelle	4,40	0,403														4,40	0,403
HMUKLV	Zuständige Behörde	0,30	0,030														0,30	0,030
WIBank	Interner Revisionsdienst			2,10	0,295												2,10	0,295
WIBank	Zahlstelle (Koordination)[9]			5,65	0,794												5,65	0,794
IT-Kosten	IT - Kosten [7]			0,25	0,777					0,90	0,112						1,15	0,889
TI/entera	M&E (extern)															0,364	0,00	0,364
Summe Programoverhead		**10,09**	**0,952**	**8,00**	**1,866**					**0,90**	**0,112**					**0,406**	**18,99**	**3,336**
Gesamtsumme		**17,35**	**1,693**	**29,08**	**4,828**	**132,65**	**9,871**	**9,70**	**0,797**	**42,00**	**3,882**	**5,69**	**0,818**	**15,24**	**1,485**	**0,488**	**251,70**	**23,861**

1) Angaben auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung 2018 bei den einzelnen Dienststellen.
2) Eigene Berechnungen nach Personalkostentabellen für die Kostenberechnung in der Verwaltung (HMdF, 2018) und Stellenplänen der Ministerien sowie nachgeordneter Bereiche (HMdF, 2017)
3) Eigene Berechnung auf der Grundlage der Befragung der Regionalmanagements zu verfügbaren Wochenarbeitstundenarbeitszeit und eingesetzter Arbeitszeit für Projektmanagement und administrative Umsetzung.
4) Berechnung auf der Grundlage der Personalkostenpauschale für den gehobenen Dienst in der landrätlichen Verwaltung.
5) Fachaufsichtliche Tätigkeit im Rahmen der VOK; VOK erfolgt durch Prüfdienste der Fachdienststelle. Hierfür zahlt WIBank forstliche Maßnahmen Ausgleichsbeiträge an RP Darmstadt, die in den Kosten enthalten sind.
6) ELER-VB Hessen, Projektliste zur Umsetzung der Technischen Hilfe, Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018 (einschließlich der nationalen Mittel, ohne Personalkosten und Übertragungsmittel an WIBank)
7) In den IT-Kosten sind sowohl die MAK der WIBank enthalten, als auch die Kosten für extern vergebene Leistungen. Daneben sind die Kosten für SAP-Grantor der HVBG abgebildet.
8) Das IfIS wurde mit der Aufgabe des Innovationsdienstleisters für die Maßnahmen EIP und IuZ betraut. Im Mittel der Jahre sind rund 0,5 AK damit beschäftigt, die aus der Technischen Hilfe finanziert werden.
9) einschließlich Aufwand für Technische Hilfe (0,75 AK) und nicht auf Maßnahmen verteilter Aufwand der Gruppe Investiv (3,4 AK).
10) Durchschnitt des Betreuungszuschusses 2016 bis 2018 gemäß Förderdatenbank.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2018).

Anhang 9 **Zusammenhang zwischen dem Personalaufwand und den Antragszahlen für InVeKoS-Maßnahmen (Ausgleichszulage, Vielfältige Kulturen und Ökologischer Landbau) in den landrätlichen Verwaltungen**



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018) und WIBank (div. Jgg.).

Anhang 10 AK-Struktur in der WIBank und Aufteilung auf Programmoverhead und Maßnahmen

Organisationseinheit/Aufgabe	AK
Programmoverhead	
Interner Revisionsdienst der Zahlstelle	2,10
Zentrale Aufgabe	1,50
TH	0,75
IT [1)]	0,25
Investive Programme - nicht Maßnahmen zuzuordnen	3,40
(Anteilig) auf Maßnahmen verteilt	
Finanzmanagement	5,00
Flächenprogramme	2,30
Prüfdienst Zahlstelle	5,69
Investive Programme	13,38
Infrastruktur III - Breitband	0,40
Gesamt	34,77

[1)] geschätzt auf der Grundlage von Angaben der WIBank (siehe Kapitel 3.3.2.3)

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2018).

Anhang 11 Umsetzungsaufwand der LEADER-Maßnahmenbereiche unter 19.2

LEADER-Maßnahmenbereich	Rangfolge nach durchschnittlichem Arbeitsaufwand je Förderantrag/ Vorhaben	Anzahl Nennungen	Begründung
a) Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen mit Schaffung von Arbeitsplätzen	1	1	klare Vorgaben in Bezug auf die Anforderung an die Förderung
	2	1	Umfangreiche Antragsunterlagen anfordern und prüfen, wenige Fälle
	3	3	
	4	7	Businessplan betr. wirtschaftl. Prüfungen; Hoher Informationsaufwand, umfangreiche Unterlagen sind vorzulegen und zu prüfen; private Antragsteller, daher hoher Beratungs- und Betreuungsaufwand; hoher Verwaltungsaufwand; Überprüfung einer Vielzahl von Unterlagen, u.a. Businessplan, Ertragsvorschau,oftmals Kostenermittlung bei großen, baulichen Maßnahmen; Umfang der erforderlichen Unterlagen (z. B.: Businessplan, Qualifizierungsnachweise, etc.) erheblich größerer Prüfaufwand; Umfangreiche Prüfung aller erf. Unterlagen einschl. Personalentwicklung; Umfangreichste Unterlagen, unterschiedlichste Branchen
b) Gründung und Entwicklung von touristischen Kleinstunternehmen entsprechend des strategischen Marketingziels „Natur- und Landerlebnis“	1	2	keine Anträge
	2	2	klare Vorgaben in Bezug auf die Anforderung an die Förderung; umfangreiche Unterlagen
	3	7	großer Abstimmungsaufwand mit touristischen Trägern; obligatorische und fakultative Bestandteile: Umfang der erforderlichen Unterlagen (z. B.: Businessplan, Qualifizierungsnachweise, etc.) erheblich größerer Prüfaufwand; wie a) meist mit geringeren Investitionskosten
	4		
c) Projekte der öffentlichen Daseinsvorsorge mit einnahmeschaffender bzw. erwerbswirtschaftlicher Orientierung	1	1	
	2	7	umfangreiche Klärung der Zuordnung im Vorfeld; viele Großprojekte, da hoher Verwaltungsaufwand
	3	3	intensive Abstimmung, Abgrenzung zu anderen Förderziffern schwierig; Projekte in nicht kommunaler Trägerschaft in Bezug auf Förderquoten schwer einzuordnen; Erfordernis von Unterlagen teilw. Schwierig ; Umfangreichste Unterlagen, Detailprüfung Daseinsvorge, Vereinbarungen erforderlich
	4		
d) Sonstige investive und nicht investive Projekte zur Umsetzung eines REK	1	7	meist kleinere Projekte mit geringem Invest-Volumen, z.B. Konzepte
	2		
	3	1	
	4	4	Anzahl der Fälle (Beratung/Anträge); Individuelle Förderfälle, i.d.R. keine Präzedenzfälle vorhanden; Projekte in nicht kommunaler Trägerschaft in Bezug auf Förderquoten schwer einzuordnen; Erfordernis von Unterlagen teilw. schwierig

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).